

# ANALISA

1985—1

# MASALAH EKONOMI YANG RUMIT & PEMECAHANNYA



CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

# ANALISA

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai terbitan berkala yang menyajikan analisa-analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh Staf CSIS. Tetapi ANALISA juga menerima tulisan-tulisan dari luar CSIS dan menyediakan honoraria bagi karangan-karangan yang dimuat. Tulisan-tulisan dalam ANALISA tidak selalu mencerminkan pandangan CSIS.

*Pemimpin Redaksi/  
Penanggung Jawab*

*Dewan Redaksi*

Pande Radja SILALAHI

Daoed JOESOEF  
Rufinus LAHUR  
J. PANGLAYKIM  
A:M.W. PRANARKA  
M. Hadi SOESASTRO  
Harry TJAN SILALAHI  
Jusuf WANANDI  
Clara JOEWONO  
Kirdi DIPOYUDO  
A. Sudiharto DJIWANDONO  
Djisman S. SIMANDJUNTAK  
J. Soedjati DJIWANDONO  
Ronald NANGOI

*Redaksi Pelaksana*

Pande Radja SILALAHI  
Ronald NANGOI  
S. TJOKROWARDOJO

STT SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,  
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN 0126-222X

*Alamat*

*Redaksi* : Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta 10160,  
Telepon 356532, 356533, 356534, 356535

*Tata Usaha* : Biro Publikasi CSIS, Jalan Tanah Abang III/27,  
Jakarta 10160, Telepon 356532, 356533, 356534,  
356535

# ANALISA

TAHUN XIV, NO. 1, JANUARI 1985

## PENGANTAR REDAKSI

2

## ERA PASCA-MINYAK IDENTIK DENGAN STRATEGI EKSPOR NASIONAL?

*J. PANGLAYKIM*

5

## HUKUM PERSAINGAN SEBAGAI ALAT KONTROL KONSENTRASI EKONOMI: SUATU DILEMA PEMBANGUNAN NASIONAL?

*Engelina PATTIASINA*

25

## RAPBN 1985/1986: TANTANGAN DAN HARAPAN YANG DICIPTAKANNYA

*Pande Radja SILALAHI*

43

## BEBERAPA CUPLIKAN KEHIDUPAN BERUSAHA

*J. PANGLAYKIM*

53

## KONTRIBUSI SBPU BAGI MANAJEMEN LIKUIDITAS

*Djisinan S. SIMANDJUNTAK*

64

## MASALAH KETENAGAKERJAAN DI INDONESIA

*Pande Radja SILALAHI*

69

## PERTENTANGAN PENDAPAT MENGENAI KEMAJUAN TEKNOLOGI

*Lynn E. BROWNE*

83

# Pengantar Redaksi

*Kebanyakan ekonom berpendapat bahwa dalam tahun-tahun mendatang pengelolaan perekonomian Indonesia akan semakin sulit. Dari RAPBN 1985/1986, tercermin bahwa pertumbuhan ekonomi tidak akan jauh berbeda dengan yang dicapai sebelumnya kendatipun masih terdapat kenaikan nominal daripada APBN sebelumnya. Minyak tidak bisa diandalkan lagi sebagai sumber utama devisa negara sebagaimana dialami di masa tahun 1970-an. Bahkan bila penghasilan dari minyak ini menurun telah diperkirakan bahwa Indonesia akan menghadapi masalah hutang yang lebih kompleks di tahun-tahun mendatang.*

*Oleh sebab itu suatu perubahan strategi seperti penggalakan ekspor non-migas perlu dilakukan. Ini berarti kegiatan unit-unit ekonomi dituntut semakin kompetitif dan efisien, terutama untuk menghadapi pasaran internasional. Dalam hubungan ini benarlah pendapat bahwa sikap santai akibat kemudahan menerima bantuan luar negeri dan masa jaya minyak perlu diubah ke arah orientasi yang lebih sehat.*

*Dalam rangka usaha menyehatkan perekonomian pemerintah mulai menerapkan kebijakan penyederhanaan prosedur yang berbelit-belit dan mengusahakan kemudahan tertentu seperti pemecahan masalah likuiditas di sektor perbankan. Ini penting bagi dunia usaha karena kemudahan-kemudahan ini turut memperlancar kegiatan dunia usaha dalam era pembangunan.*

*Untuk memperdalam pengetahuan akan masalah-masalah ekonomi yang kita hadapi, ANALISA Januari 1985 menurunkan tujuh buah tulisan dan mengambil tema "Masalah Ekonomi yang Rumit & Pemecahannya." Sampai sejauh mana pelaksanaan strategi ekspor sebagai satu-satunya alternatif untuk memperoleh devisa dalam jumlah yang berarti ditulis panjang lebar oleh J. PANGLAYKIM dalam karangan yang pertama "Era Pasca-minyak Identik dengan Strategi Ekspor Nasional?" Dalam karangannya ini dibahas juga mengenai bantuan, asistensi dan pinjaman luar negeri, investasi langsung luar negeri dan perbankan internasional sebagai sumber-sumber penting arus modal kita. Menurut penulis, sumber modal baik dari bantuan luar negeri, modal kita.*

*perbankan internasional dan investasi luar negeri cenderung menurun di samping pendapatan dari minyak yang menurun. Oleh sebab itu diperlukan strategi ekspor yang mencakup semua jenis produk non-migas dalam rangka akselerasi industri nasional.*

*Karangan kedua berjudul "Hukum Persaingan sebagai Alat Kontrol Konsentrasi Ekonomi: Suatu Dilema Pembangunan Nasional?" dan ditulis oleh Engelina PATTIASINA yang membahas orde persaingan dan demokrasi ekonomi; hakikat persaingan sebagai regulator; arti, bentuk dan penyebab konsentrasi dalam ekonomi, instrumen persaingan ekonomi, dan perubahan struktur ekonomi Indonesia serta dilema pembangunan nasional. Suatu konsentrasi pasar dapat memberi sumbangan yang berarti terhadap pertumbuhan ekonomi. Tetapi di sisi lain kekuatan tersebut dapat pula merupakan hambatan untuk terjadinya persaingan ekonomi yang efisien. Oleh karenanya timbul pemikiran mengenai urgensi dari instrumen-instrumen politik persaingan, terutama dalam masa-masa berat seperti dalam Pelita IV ini.*

*Dalam bulan Januari 1985 ini pemerintah telah mengajukan RAPBN 1985/1986. RAPBN mempunyai bobot besar dalam menciptakan pertumbuhan ekonomi terlebih karena sebagian terbesar investasi masih bersumber dari sektor pemerintah. Dengan demikian sektor pemerintah diharapkan akan sangat berperan bagi perekonomian Indonesia terutama dalam keadaan ekonomi yang lesu. Sejauh mana harapan ini bisa menjadi kenyataan akan dibahas Pande Radja SILALAHI dalam karangannya "RAPBN 1985/1986: Tantangan dan Harapan yang Diciptakannya."*

*Menurut J. PANGLAYKIM cenderung terdapat dua citra dalam kondisi masyarakat bisnis, yakni sebagian masyarakat berpendapat sulit meneruskan usaha; dan sebagian dari generasi yang lebih muda yang mempunyai persepsi optimis. Dengan latar belakang citra ini, J. Panglaykim menyoroti berbagai masalah yang dihadapi masyarakat bisnis kita dalam karangannya "Beberapa Cuplikan Kehidupan Berusaha."*

*Salah satu masalah yang terutama akan kita hadapi di tahun-tahun mendatang adalah penciptaan dan perluasan lapangan kerja yang memadai. Diperkirakan masalah ini akan tetap menonjol karena adanya kecenderungan tidak tertampungnya angkatan kerja yang berjumlah besar dalam sektor-sektor yang produktif. Dalam karangan yang berikutnya, Pande Radja SILALAHI kembali membahas situasi, masalah angkatan kerja di Indonesia dan juga memberi alternatif pemecahannya.*

*Dalam bulan September 1984 Bank Indonesia mengumumkan instrumen baru yang disebut Surat Berharga Pasar Uang (SBPU), sebagai peralatan dalam manajemen likuiditas dan tidak hanya berfungsi sebagai pembaruan*

*kredit khusus seperti Sertifikat Bank Indonesia dan Fasilitas Diskonto. "Kontribusi SBPU bagi Manajemen Likuiditas" merupakan pokok pembahasan Djisman S. SIMANDJUNTAK dalam karangan yang keenam.*

*Kemajuan teknologi sering dikambinghitamkan sebagai penyebab masalah pengangguran. Walaupun benar kemajuan ini mengakibatkan penghematan, masalah meningkatnya pengangguran tidak lepas dari pertumbuhan ekonomi yang lamban. Untuk memperoleh gambaran mengenai kemajuan teknologi serta dampaknya pada masalah tenaga kerja, kami telah memilih suatu tulisan yang berjudul "Pertentangan Pendapat Mengenai Kemajuan Teknologi" dan ditulis oleh Lynn E. BROWNE.*

*Januari 1985*

*REDAKSI*

# Era Pasca-Minyak Identik dengan Strategi Ekspor Nasional?\*

J. PANGLAYKIM

Pertumbuhan dan perkembangan suatu perekonomian dapat dibiayai oleh berbagai sumber. Bagi negara-negara sedang berkembang terdapat pilihan antara lain: (1) *sumber-sumber dari luar* seperti (a) bantuan dan pinjaman luar negeri; (b) investasi-investasi langsung luar negeri atau *portfolio*; (c) pasar-pasar modal dan keuangan internasional melalui lembaga-lembaga perbankan internasional; (d) pelaksanaan strategi ekspor yang ditujukan untuk meningkatkan penghasilan devisa; dan (2) *sumber-sumber di dalam negeri* antara lain (e) melalui penabungan. Bagi negara-negara yang menganut paham strukturalis, terdapat pilihan lain yakni (f) melalui penggunaan defisit (*deficit spending*) seperti yang diterapkan oleh sejumlah negara Amerika Latin. Beberapa negara sedang berkembang lainnya yang lebih mengandalkan kepada pemberian pelayanan, mempunyai pilihan tambahan yakni (g) sumber-sumber di dalam negeri dari perdagangan transito dan industri jasa termasuk jasa perbankan. Yang terakhir diterapkan oleh negara-negara Singapura, dan sampai batas tertentu, mungkin Hongkong.

Negara-negara sedang berkembang, pada umumnya, akan berusaha mengkombinasikan (*blending*) sumber-sumber keuangan dari luar yang sudah tersedia, meskipun mereka menyadari bahwa kombinasi sumber-sumber keuangan itu bukanlah hal yang mudah karena berbagai faktor yang turut mempengaruhi proporsi sumber-sumber yang akan dikombinasikan itu, berada di dalam tangan para pengambil keputusan. Dalam beberapa hal, pertimbangan-pertimbangan non-ekonomis kadang-kadang lebih dominan daripada pertimbangan-pertimbangan ekonomis dan bisnis.

Pembahasan ini akan terbatas pada perkembangan arus keuangan eksternal dengan penekanan pada pelaksanaan strategi ekspor sebagai satu-satunya

\* Karangan ini pernah dimuat di *Suara Karya*, 24 Desember 1984, 31 Desember 1984, 7 Januari 1985, 14 Januari 1985 dan 21 Januari 1985.

alternatif untuk memperoleh devisa dalam jumlah yang berarti. Pelaksanaan strategi yang mengarah ke ekspor itu lebih edukatif, menarik, dan kontinu, serta memberikan tugas-tugas yang lebih berat kepada para pelaksana, dalam hal ini sektor usaha dan aparat pemerintah. Dengan demikian ini akan membawa kita langsung kepada peranan sektor bisnis dalam dunia yang semakin kompetitif itu. Strategi ekspor juga akan mengharuskan kita semakin kompetitif dan efisien. Bila kita berhasil menempati posisi yang berperan/berarti di dalam arena bisnis internasional, ini berarti kita akan dapat meletakkan perekonomian nasional pada dasar yang lebih kuat/kukuh. Pada gilirannya, kita akan lebih dihargai dan disegani tidak saja karena keberhasilan kita, juga karena kesuksesan akan selalu membawa kita ke arah yang lebih kompleks.

### **Bantuan, Asistensi, dan Pinjaman Luar Negeri**

Bantuan luar negeri tampaknya dilihat sebagai "produk" Perang Dunia II. Salah satu program bantuan luar negeri yang paling penting yang, umumnya, diingat dan dipuji-puji orang, ialah Marshall Plan. Melalui program bantuan itu, telah diberikan sekitar US\$17 miliar ke negara-negara Eropa Barat selama empat tahun. Menurut Gillis cs.,<sup>1</sup> keberhasilan Marshall Plan disebabkan oleh: (1) "suatu gelombang pemasukan modal keuangan dari Amerika Serikat;" dan (2) "... rencana penggunaan modal tersebut yang terkoordinasi dan produktif untuk membangun kembali industri Eropa secara fisik yang telah hancur." Tetapi Marshall Plan itu rupanya tidak "menjamah" Jepang, karena bagi Amerika Serikat, pada waktu itu, negara-negara Eropa Barat dianggap jauh lebih penting, secara politis, daripada Jepang. Memang beberapa bantuan mungkin telah disalurkan kepada Jepang tetapi bantuan-bantuan itu tidaklah sebesar yang disalurkan melalui Marshall Plan. Ini dapat dilihat sebagai semacam sikap diskriminasi, tetapi sebagaimana kita lihat sekarang Jepang ternyata telah berhasil membangun kembali negaranya jauh lebih berhasil daripada negara-negara Eropa Barat, bahkan dalam beberapa hal Jepang telah berhasil melampaui Amerika. Jepang berhasil mengembangkan perekonomian mereka menjadi kekuatan ekonomi yang ampuh.<sup>2</sup> Tampaknya negara yang tidak mendapat subsidi dan tidak disanjung-sanjung, dapat lebih cepat maju dan gigih mengembangkan perekonomiannya, lihat saja Singapura misalnya.

Motivasi pemberian bantuan luar negeri itu, dewasa ini, telah berubah. Dari sudut kepentingan nasional, perubahan itu dimaksudkan agar dapat membantu mencapai sasaran tertentu. Bantuan itu kemudian ditawarkan ke-

<sup>1</sup>Malcolm Gillis, cs., *Economic of Development*, New York-London, W.W. Norton & Company, 1983, hal. 368-377.

<sup>2</sup>Lihat J. Panglaykim, *Japanese Foreign Investment in ASEAN: The Indonesian Experience*, Maruzen Asia Pte., Ltd., 1983.

pada negara-negara yang memerlukannya dengan kondisi yang kadang-kadang sangat menarik. Motivasi ini pun bervariasi bergantung kepada perkembangan negara yang menerima, antara lain terdiri dari bantuan proyek, bantuan program, bantuan mengikat dan tidak mengikat, bantuan makanan, asistensi di bidang teknis, dan sebagainya. Pada masa *cold war*, bantuan mungkin jauh lebih *generous* daripada dewasa ini.

Perubahan itu dapat dilihat juga dari sudut ukuran dan waktu pemberian bantuan, komposisi berbagai program bantuan, jumlah penyumbang, dan bantuan bilateral atau multilateral. Perubahan juga terjadi karena perhitungan kapasitas penyerapan negara-negara penerima bantuan tersebut. Kecenderungan yang umumnya terjadi ialah bahwa jumlah bantuan luar negeri untuk negara-negara sedang berkembang juga bergantung kepada masalah-masalah ekonomi, politik, dan masalah-masalah lain yang dihadapi oleh negara pemberi bantuan di dalam negeri. Sebagian dari negara-negara tersebut berada dalam posisi yang kurang menguntungkan untuk meningkatkan jumlah bantuan luar negeri, kecuali mungkin Jepang. Para politisi dan pemilik dana di beberapa negara industri, tidak lagi melihat perlunya memberikan bantuan karena mereka berada dalam masa resesi.

### Investasi Langsung Luar Negeri<sup>3</sup>

Investasi langsung luar negeri telah menjadi bagian dari mata pelajaran bisnis internasional dan akhir-akhir ini perhatian yang ditujukan kepada investasi tersebut. Para teoretisi dan akademisi telah memberikan berbagai teori dan konsep yang mencoba menerangkan mengapa perusahaan-perusahaan melakukan investasi luar negeri langsung. Perhatian tidak hanya diberikan kepada keberadaan pasar-pasar yang tidak sempurna secara teoretis (*imperfect market*) tetapi juga kepada para pemain dan aktor yang dapat dianggap sebagai pelaksana investasi luar negeri langsung, yakni, para perusahaan-perusahaan multinasional (*multinational corporations* disingkat MNC), *transnational corporation* atau *transnational trading corporation*, atau *sogo shosha* (dalam bahasa Jepang), atau *general trading firm*, atau *transnational banks*.

Para penulis bisnis internasional seperti Richard E. Caves, Henry Ergas, dan John H. Dunning, misalnya, telah mencoba memberikan analisa-analisa yang akan memungkinkan penyeragaman perdagangan internasional, investasi internasional, dan organisasi internasional, atau dengan kata lain, telah mencoba "mencari teori produksi internasional yang seragam."<sup>4</sup> Jadi secara

<sup>3</sup>Untuk lebih terperinci, lihat *Transnational Corporation in World Development*, Third Survey, U.N. Centre on Transnational Corporations, 1983.

<sup>4</sup>Henry Ergas, Explaining books on TNCs, *Multinational Enterprises and Economic Analysis*, Oxford, Cambridge University Press, 1982, dan John H. Dunning, *International Production and the Multinational Enterprise*, London, George Allen & Unwin, 1981.

singkat, para penulis tersebut menjelaskan gejala-gejala investasi langsung luar negeri melalui keberadaan para MNC karena (1) MNC-MNC ini memiliki keunggulan komparatif (*comparative advantage*) dan keunggulan khas yang dimiliki oleh suatu perusahaan (*firm's specific advantage*); (2) keunggulan lokasi (*location advantage*); (3) internalisasi, termasuk pemilikan *intangible assets* (modal yang tak terlihat) seperti keahlian di bidang-bidang teknologi, manajemen, dan pemasaran. Berkat keunggulan-keunggulan tersebut, para MNC, pada umumnya, siap dan bersedia melakukan investasi langsung. Para Sogo Shosha (MNC Jepang) lebih-lebih lagi, selain memiliki keunggulan-keunggulan komparatif, mereka juga mempunyai: (1) jaringan kantor, cabang, dan informasi di tingkat internasional; (2) dukungan pemerintah; (3) konglomerat-konglomerat yang terintegrasi secara vertikal dan horisontal dalam bidang bisnis dan kelompok-kelompok industri seperti Mitsubishi Group, Fuyo Group, Dai-ichi Kangyo Group, dan sebagainya; dan (4) rasa tanggung jawab dan misi nasional (ini mungkin salah satu dasar yang membuat Jepang ingin menjadi nomor satu dalam dunia bisnis internasional). Keunggulan-keunggulan komparatif itu telah memungkinkan para MNC menjadi salah satu investor terbesar dalam arena internasional dan telah menciptakan kekuatan ekonomi dan bisnis yang ampuh.

Perusahaan-perusahaan multinasional Eropa Barat dan Jepang telah mengarahkan perhatian mereka ke negara-negara sedang berkembang, termasuk negara-negara industri baru (NICs). Perusahaan multinasional Amerika telah bergiat dalam industri-industri ekstraktif, sementara perusahaan multinasional Jepang telah memantapkan posisinya dalam industri-industri manufaktur. Ini merupakan kasus yang dialami oleh hampir semua negara anggota ASEAN. Dengan adanya *mood* ke arah proteksi, kita melihat perubahan di antara para investor. Perusahaan-perusahaan multinasional Jepang dewasa ini, mengarahkan perhatian mereka ke negara-negara industri seperti Amerika dan negara-negara Eropa Barat. Ini mereka lakukan agar dapat mempertahankan/memperbesar bagian pasar mereka di negara-negara industri. Mereka tampak kurang berminat kepada investasi di sektor sumber-sumber alam karena bahan mentah dewasa ini, seperti timah, bijih besi, tembaga, minyak bumi misalnya, tersedia dalam jumlah yang tidak terbatas. Ditambah oleh adanya berbagai bahan-bahan substitusi untuk menggantikan bahan-bahan mentah (lihat Tabel 1).

Di pihak lain, banyak industri Amerika menarik diri dari beberapa investasi yang mengandung lebih banyak risiko di luar negeri. Mereka mungkin telah melihat bahwa pengembalian investasi di Amerika sendiri dalam industri-industri berteknologi tinggi/canggih, lebih besar daripada pengembalian investasi di luar negeri dan praktis investasi itu kurang mengandung risiko politik. Ini berarti bahwa mereka akan mengalokasikan sumber-sumber

Tabel 1

INVESTASI LUAR NEGERI LANGSUNG MENURUT DAERAH/NEGARA  
(dalam jutaan US\$, perubahan dari Tahun Fiskal 1981, dalam persenase, di dalam kurung)

	FY 1982	Ratio to (US\$ million)	FY 1951-FY 1982 Total (%)	FY 1982 Total (US\$ million)
North America	2,905 (+ 15.2)	37.7	15,225	
U.S.	2,738 (+ 16.3)	35.5	13,970	
Canada	167 (+ 0.0)	2.2	1,255	
Europe	876 (+ 9.8)	11.4	6,146	
U.K.	176 (+ 60.0)	2.3	2,296	
West Germany	194 (+ 67.2)	2.5	808	
Oceania	421 (— 0.7)	5.5	3,370	
Australia	370 (+ 6.3)	4.8	2,882	
Industrialized nations' total	4,202 (+ 12.2)	54.6	24,741	
Latin America	1,503 (+ 27.3)	19.5	8,852	
Brazil	332 (+ 1.9)	4.2	3,545	
Panama	722 (+ 17.6)	9.4	2,022	
Mexico	143 (+ 74.4)	1.9	1,042	
Asia	1,384 (— 58.5)	18.0	14,552	
Indonesia *	410 (— 83.2)	5.3	7,268	
Hong Kong	400 (+ 21.6)	5.2	1,825	
Singapore	180 (— 32.3)	2.3	1,383	
South Korea	103 (+ 41.1)	1.3	1,312	
Malaysia	83 (+ 167.7)	1.1	764	
Philippines	34 (— 52.8)	0.4	721	
Middle East	124 (+ 29.2)	1.6	2,479	
Saudi Arabia and Kuwait	41 (— 18.0)	0.5	1,113	
Iran	0 ( 0.0)	0.0	1,002	
Africa	489 (— 14.7)	6.3	2,507	
Liberia	434 (— 6.9)	5.6	1,692	
Developing nations' total	3,500 (— 32.5)	45.4	28,390	
Grand total	7,703 (— 13.7)	100.0	53,131	

Sumber: Kementerian Keuangan, *Industrial Review of Japan 1984*, hal. 20.

Catatan: \*Penurunan untuk Indonesia adalah karena besarnya investasi dalam proyek-proyek gas alam selama 1981.

mereka pada industri-industri maju dan dengan demikian akan mengalihkan sumber-sumber mereka dari negara-negara sedang berkembang ke dalam negeri mereka.<sup>5</sup>

<sup>5</sup>Suatu pengkajian yang menarik telah dilakukan oleh *Group of Thirty*, suatu kelompok bankir, industrialis, pejabat internasional yang berpangkalan di New York. Lihat juga J. Panglaykim, "Dollar yang Kuat Akan Mengubah Perekonomian Internasional," *Suara Karya*, 5 November 1984.

Dengan adanya kecenderungan ini, banyak negara sedang berkembang akan mengalami kesulitan menarik investasi luar negeri meskipun mereka mungkin telah meningkatkan iklim investasi mereka. Suasana ekonomi, bisnis, politik, dan nasional, telah menciptakan lingkungan yang berbeda-beda yang, seperti telah dikatakan, sangat menarik bagi investor-investor potensial. Ini merupakan kenyataan bisnis internasional, dan Indonesia yang sedang mencoba menarik investasi luar negeri, harus memikirkan hal ini. Artinya hanya dengan suasana/lingkungan bisnis yang menariklah -- yang merupakan semacam jaminan konsistensi politis -- kita dapat menarik investasi luar negeri ke negara kita.

Kami berpendapat bahwa investasi luar negeri langsung dalam bentuk perjanjian paket (*package deal*) telah berguna selama masa tertentu. Bentuk usaha patungan lain dengan partisipasi yang lebih merata harus ditemukan untuk tetap dapat menarik perusahaan-perusahaan multinasional yang berorientasi internasional dan yang masih melihat dunia sebagai pasarnya. Dalam hal ini, tampaknya lebih mudah mendapatkan perusahaan multinasional Jepang dibandingkan dengan perusahaan multinasional Amerika (seperti sudah diuraikan) atau negara-negara Eropa Barat. Tetapi kita harus dapat meyakinkan perusahaan multinasional Jepang dan perusahaan multinasional dari negara lainnya agar melakukan investasi dalam proyek-proyek yang berorientasi ke ekspor.

### **Dana Disalurkan Melalui Sistem Perbankan Internasional**

Tampaknya di antara perusahaan-perusahaan yang berhasil terdapat kecenderungan untuk melepaskan diri dari investasi luar negeri langsung dan memulai berbagai proyek atas dasar kekuatan (*capability*) dan kesanggupan/kemampuan (*ability*) sendiri. Ini telah diperlihatkan oleh sektor bisnis Korea Selatan dan negara-negara industri baru lain seperti Taiwan, Hongkong, dan Singapura misalnya. Kita dapat melihat misalnya kecenderungan mereka dalam peminjaman dana dari lembaga-lembaga keuangan internasional (perbankan) sangat besar. Negara-negara seperti Korea Selatan, Meksiko, Brazil, Argentina, khususnya, merupakan peminjam-peminjam "kelas berat" dari pasar modal internasional (lihat Tabel 2 dan Tabel 3).

Para peminjam "kelas berat" dari Amerika Latin ini -- khususnya Meksiko, Brazil, dan Argentina -- dewasa ini berada dalam kesulitan ekonomi dan finansial. Mereka sedang mencari dan melakukan perundingan untuk menunda pembayaran kembali utang-utang mereka untuk jangka waktu yang lebih lama dan meminta konsesi. Mereka telah mengadakan pertemuan di Cartega untuk membicarakan masalah utang mereka dan mencoba menentukan sikap yang oleh beberapa bankir Amerika dikhawatirkan akan berbentuk "kartel utang" (*debt cartel*). Ada usaha untuk mengubah pinjaman komersial

Tabel 2

## PEMBAYARAN BUNGA ATAS UTANG EKSTERNAL SEHUBUNGAN DENGAN PENGHASILAN EKSPOR NEGARA-NEGARA PEMINJAM "KELAS BERAT" PER 1983

Negara	Jumlah	Perkiraa	Percentase
	Utang	Penghasilan	Penghasilan Eksport untuk Membayar Bunga <sup>1</sup>
	Eksternal	Eksport	(%)
Brazil	93.5	17.5	64
Mexico	86.6	22.2	47
South Korea	40.3	19.4	25
Argentina	38.5	9.2	50
Venezuela	31.5	12.9	29
Indonesia	28.8	16.8	21
Poland	27.0	10.2	31
Turkey	23.6	5.2	54
Philippines	22.7	5.7	47
Yugoslavia	20.0	10.3	23
Chile	18.7	4.1	54
Thailand	13.5	8.4	19
Peru	12.5	3.7	41
Malaysia	11.3	12.4	11
Taiwan	8.5	27.5	4
Ecuador	7.1	2.1	38

<sup>1</sup> Diperkirakan tingkat bunga 12%: total debt service, termasuk angsuran hutang pokok, tentu jauh lebih besar.

Sumber: Morgan Guaranty Trust Company dan International Monetary Fund, dikutip dari *The Executive*, Mei 1983.

tadi menjadi masalah politis. Pembicaraan tersebut telah dilakukan sejak tahun 1982 dan para bankir sangat pesimistik mereka dapat mencapai kata sepakat dalam waktu dekat. Mungkin sebab "jatuhnya" negara-negara itu ke dalam kesulitan ekonomi/finansial tadi ialah *free spending* yang dilakukan oleh para penganut mazhab strukturalis. Tampaknya para pemimpin negara-negara Amerika Latin sedang berusaha memojokkan para bankir. Setidaknya itulah pemikiran yang mempengaruhi mereka dewasa ini. Tetapi sangat mungkin pada akhirnya mereka akan memperlihatkan sikap pragmatis.

Jika kita membandingkan pemberian pinjaman bank-bank besar dengan modal, kita akan dapat menarik kesimpulan bahwa modal para bankir besar itu telah "dipindahkan" ke tiga negara Amerika Latin itu. Ini berarti jumlah pinjaman yang diberikan kepada tiga negara Amerika Latin itu sudah lebih dari modal statuter bank-bank besar itu. Tetapi bila kita melihatnya dari sudut jumlah *asset* mereka maka kita akan melihat gambaran yang berbeda. Banyak bankir Amerika mengetahui pemikiran yang ingin mempolitikkan masalah pinjaman itu. Mereka pun telah memperingati para pemimpin negara-negara Amerika Latin bahwa mereka akan melakukan kesalahan besar bila pemikiran

Tabel 3

## EKSPOS PEMBERIAN PINJAMAN BANK-BANK AMERIKA KE NEGARA-NEGARA AMERIKA LATIN

Bankers	Countries										
	Mexico			Brazil			Argentina				
	Total Loans 1982 (US\$)	% of Capital 1982	% of Assets 1982	% of Capital	% of Assets	% of Assets	Total Loans 1982 (US\$)	% of Capital 1982	% of Assets 1982	Total Loans 1982 (US\$)	% of Capital 1982
1. Bank of America	2,500	55	2.50	2,300	50	1.88	—	—	—	4,800	105
2. Bankers Trust	875	56	2.16	875	56	2.16	—	—	—	1,750	112
3. Chase Manhattan	1,600	58	1.98	2,025-2,632	73-95	2.50-3.25	900	—	33	1.11	4,525-5,132
4. Chemical	1,500	77	3.11	1,300	67	2.69	372	19	0.77	3,172	163
5. Citicorp	3,270	68	2.52	4,360	90	3.35	1,900	23	0.84	8,720	181
6. Crocker National	589	50	2.36	660	56	2.65	439	37	1.76	1,688	143
7. First Chicago	886	58	2.41	700	47	1.95	—	—	—	1,566	105
8. First Interstate	680	38	1.66	474	26	1.16	—	—	—	1,154	64
9. Mfg. Hanover	1,730	70	2.70	2,014	81	3.14	1,230	50	1.92	4,970	201
10. Morgan Guaranty	1,082	40	1.86	1,688	62	2.88	759	28	1.30	3,529	130
11. Security Pacific	525	35	1.42	490	33	1.32	175	12	0.47	1,190	80

Sumber: "Tackling a Trillion-Dollar Debt," Konpersensi Pengembangan dan Perdagangan Pasifik ke-14, 18-21 Juni 1984, *The Strait Times*, 21 Juni 1984, hal. 9.

mereka tidak berubah. Bank-bank internasional masih mempunyai cara lain untuk mengadakan "pembalasan."

Masalah utang dan kegagalan banyak negara sedang berkembang mengembalikan pinjaman mereka dan komitmen kepada lembaga keuangan internasional, akan menjadi suatu masalah yang dapat menimbulkan dampak dan konsekuensi tidak saja pada hubungan ekonomi, politik, dan internasional, juga pada para pengambilan keputusan dalam masyarakat perbankan internasional, termasuk perubahan sikap dan pandangan mereka.

Kegagalan Polandia dan sejumlah negara Afrika dan Amerika Latin untuk memenuhi komitmen mereka kepada lembaga keuangan internasional (Amerika, Jepang, dan negara-negara Eropa Barat), pasti akan menimbulkan dampak pada kesediaan lembaga-lembaga keuangan itu meningkatkan kegiatan pemberian pinjaman ke negara-negara sedang berkembang. Memang mereka pun mengakui bahwa negara-negara seperti Korea Selatan dan ASEAN (kecuali Filipina tentunya), telah memperlihatkan suatu tingkat manajemen perekonomian yang lebih baik, meyakinkan, dan kredibilitas. Tetapi ekspos risiko negara (*country risk allocation*) mereka akan memainkan peranan sebagai salah satu kendala utama (setiap bank internasional mempunyai *ceiling* untuk setiap negara).

## PENDEKATAN STRUKTURAL DAN PENDEKATAN MONETER

Negara-negara yang dapat dikatakan telah gagal dalam usaha mengembangkan negaranya dan dewasa ini berada dalam kesulitan ekonomi dan finansial, umumnya mengambil pendekatan struktural. Pemikiran pendekatan struktural percaya bahwa untuk mengembangkan sebuah negara maka harus diadakan perubahan fundamental dalam struktur-struktur ekonomi dan finansial perekonomian negara tersebut. Untuk itu diperkenankan mengadakan defisit sampai tingkat yang terkendali dan dapat diawasi. Ini berarti bahwa defisit dalam anggaran atau "pencetakan uang," sampai batas tertentu, diperkenankan untuk membiayai perkembangan ekonomi. Tetapi bayanya, sekali "pencetakan uang" itu diperbolehkan maka akan sulit mengontrol jumlah uang yang dicetak itu dan, pada gilirannya, sulit mengontrol defisit anggaran. Inilah yang diperkirakan terjadi pada negara-negara Amerika Latin, selain disebabkan pula oleh pengeluaran untuk proyek-proyek besar yang belum menghasilkan devisa. Mereka mengalami kesulitan bila harus menyesuaikan diri dengan IMF yang umumnya menerapkan pendekatan moneteris yakni pendekatan anggaran yang seimbang (*balanced budget*).

Indonesia, dalam hal ini, telah lima tahun menerapkan pendekatan moneteris. Kita boleh bergembira bahwa kita tidak menerapkan pendekatan

strukturalis. Dalam hal ini, perlu dicatat bahwa Korea Selatan yang meskipun tidak mengambil pendekatan monetaris, berhasil mengendalikan dan mengawasi defisit anggaran belanjanya berkat manajemen yang baik. Ini sekali-gus memperlihatkan keberhasilan mereka melaksanakan perkembangan negaranya dengan cepat.

## PARA BANKIR INTERNASIONAL, SANGAT CEMAS?

Dengan bertumpuknya masalah yang harus dihadapi oleh masyarakat perbankan internasional antara lain utang negara-negara sedang berkembang yang telah mencapai US\$800 miliar, perubahan cepat dalam masyarakat perbankan di Amerika dan juga di Inggris, meningkatnya biaya-biaya uang (*cost of money*), tekanan-tekanan dari kelompok-kelompok bisnis besar dengan proyek-proyek yang menarik, dan semakin meningkatnya risiko dunia maka tidak mengherankan bila para bankir internasional merasa sangat cemas. Dengan kata lain, dana-dana yang tersedia bagi negara-negara sedang berkembang, seperti yang terjadi dalam tahun 1982, tampaknya tidak akan kembali. Dana-dana dari bank-bank komersial mungkin akan lebih sulit diperoleh dan bila ada mungkin dengan kondisi-kondisi yang lebih ketat. Oleh karena itu kita harus berhati-hati dalam usaha menarik dana masyarakat perbankan internasional untuk disalurkan ke proyek-proyek sektor swasta yang dilihat dari sudut ekonomi *viable*. Sebaliknya, masih terdapat sekelompok bankir yang berpendapat bahwa beberapa negara yang mempunyai kredibilitas tinggi dalam masyarakat perbankan internasional, akan tetap mampu atau menarik dana-dana untuk membiayai proyek-proyek yang *viable*, baik proyek pemerintah maupun proyek swasta.

## BANTUAN, INVESTASI LUAR NEGERI LANGSUNG, DAN PERBANKAN INTERNASIONAL

Dari pembahasan singkat mengenai tiga sumber penting untuk arus modal kita, kita menarik kesimpulan bahwa pada tingkat internasional, tiga sumber dana itu cenderung menurun. Bantuan, yang secara tetap kita terima setiap tahun, tampaknya hanya pas-pasan untuk membayar utang dan bunga tahunan, meskipun pada suatu tingkat, juga tidak akan cukup.

Arus modal luar negeri, dalam bentuk investasi luar negeri langsung, juga akan menurun yang disebabkan oleh faktor-faktor internal dan eksternal. Dari sudut internal, banyak industri lebih mengutamakan pasar dalam negeri yang sedang berkembang.<sup>6</sup> Para pemimpin MNC sudah enggan melibatkan

<sup>6</sup>J. Panglaykim, "Perusahaan Multinasional Amerika Berfokus ke Pasar Dalam Negeri," *Suara Karya*, 17 Desember 1984.

diri dengan faktor-faktor politis misalnya. Perusahaan-perusahaan multinasional Amerika lebih tertarik kepada investasi dalam industri-industri ber-teknologi tinggi/canggih yang mempunyai pengembalian (*return of investment*) yang masih tinggi. Jepang mungkin akan terus berada di dalam arena ini karena mereka ingin mempertahankan bagian pasar mereka. Pertanyaannya ialah apakah daerah/negara yang ingin dimasukinya itu masih mau menerima dan apakah negara itu akan memberi investor-investor (MNC-MNC) Jepang itu pengembalian investasi yang menarik?

Ini berarti bahwa investasi luar negeri langsung sebagai sumber modal utama, tidak dapat diharapkan karena cenderung turun. Masyarakat perbankan internasional, sebagai salah satu sumber pinjaman komersial, pada tingkat internasional akan turun, karena pengalaman pahit dengan utang-utang di Polandia, Amerika Latin, dan mungkin juga Pilipina. Mungkin untuk negara-negara seperti Korea Selatan, Malaysia, dan Indonesia, lembaga-lembaga perbankan internasional dan pasar modal internasional masih tetap merupakan sumber modal dan yang tidak akan menolak permintaan Indonesia misalnya, untuk membiayai proyek-proyek yang viable.<sup>7</sup>

Dengan gambaran dan kenyataan bahwa pada suatu tingkat pendapatan kita dari minyak akan turun, alternatif kita untuk meningkatkan penghasilan devisa kita merupakan keputusan untuk menerapkan strategi ekspor nasional yang mencakup semua jenis produk non-migas (manufaktur) dalam rangka akselerasi industrialisasi nasional.

## ALASAN-ALASAN YANG MEMAKSA LAINNYA

Pada Tabel 4 kita dapat melihat perkiraan perkembangan neraca pembayaran Indonesia. Bila kita melihat defisit anggaran selama tahun 1984 sampai tahun 1988, kita dapat memperkirakan akan terjadi defisit sebesar US\$24.254 juta, atau lebih dari US\$4.5 miliar per tahun. Perbandingan ekspor dan utang Indonesia akan berada di sekitar 21%. Bila kita mengambil perbandingan ekspor dan utang yang belum terbayar maka ini mendekati 185%. Batas bahaya perbandingan ekspor dan utang ialah 20% dan jumlah utang terhadap ekspor ialah 200%. Kenyataannya batas "bahaya" itu telah dilampaui oleh negara-negara Amerika Latin, Pilipina, dan Korea Selatan. Dengan demikian kita hendaknya sudah harus memikirkan bahwa arus modal akan berada di bawah target.

Beberapa analis berpendapat bahwa masalah utang Indonesia akan jauh lebih kompleks terutama dalam tahun fiskal 1989/1990 bila penghasilan

<sup>7</sup> Berdasarkan analisa risiko politik terintegrasi, Indonesia tergolong negara dengan risiko yang cukup tinggi. Lihat Earl H. Fry, *The Politics of International Investment*, Center for International and Area Studies, Bingham Young University.

Tabel 4

## PERKIRAAN NERACA PEMBAYARAN (dalam jutaan dollar)

Fiscal Year	1984	1985	1986 (estimate)	1987	1988
Exports	18,363	20,202	21,489	22,679	23,991 (100%)
Oil	10,698	11,224	11,513	11,820	12,034 (50.2%)
LNG	2,472	3,285	3,715	3,950	4,307 (18.0%)
Industrial Goods	1,350	1,620	1,944	2,333	2,799 (11.7%)
Imports	13,107	14,579	16,011	17,172	18,242
Capital Goods	5,834	6,444	7,429	8,000	8,500
Trade Balance	5,256	5,623	5,478	5,507	5,749
Invisible trade	-9,820	-10,035	-10,331	-10,662	-11,019
Current account	-4,564	-4,412	-4,853	-5,155	-5,270
Net external Borrowing	3,764	3,015	3,553	3,955	4,070
Outstanding debt	29,777	32,789	36,342	40,297	44,367
Debt service/exports (%)	16.9	16.4	17.6	19.9	21.4
Outstanding debt/exports (%)	162.1	162.3	169.1	177.6	184.9

Sumber: Bank Indonesia, Repelita IV, dan Perkiraan Bank Asing.

minyak mulai turun. Semua ini akan memaksa Indonesia memikirkan dan menerapkan strategi ekspor. Satu aspek non-ekonomis yang juga dapat dilihat sebagai alasan yang menghalangi penerapan strategi itu ialah perubahan sikap yang lambat. Karena kita telah terbiasa dengan kemudahan, memperoleh bantuan dan masa jaya minyak, maka kita telah menciptakan semacam sikap "santai" dan mungkin cepat merasa puas.

Tanpa perubahan sikap tersebut, mungkin sukar untuk menyiapkan manajer-manajer dari sektor-sektor swasta dan pemerintah, untuk menghadapi masa-masa sulit bila dalam tahun 1989 dan tahun-tahun berikutnya, penghasilan kita dari minyak kian menyusut. Kita harus mampu mengubah sikap "santai" itu dengan segala konsekuensinya dalam Repelita mendatang, bila kita ingin mengelola dan mengorganisasi bisnis dan perekonomian nasional dengan berhasil. Untuk itu kita harus menempatkan pelaksanaan strategi ekspor sebagai prioritas dan agar memperoleh dukungan seluruh aparat pemerintah. Kemungkinan besar perubahan sikap mendasar dari sikap yang santai ke yang berorientasi ke bisnis, akan dilihat sebagai titik tolak ke arah proses pelaksanaan strategi ekspor secara sungguh-sungguh dan penuh tekad untuk berhasil.

## STRATEGI EKSPOR NASIONAL<sup>8</sup>

Dengan alasan tersebut kita berpendapat bahwa satu-satunya alternatif bagi Indonesia ialah "lepas landas" menuju penerapan strategi ekspor agar dapat melangsungkan program perkembangan/pertumbuhannya. Apakah "isi" yang terpenting bagi strategi ekspor tersebut? Dan mengapa kita memerlukan strategi tersebut? Bukanakah kita telah mempunyai bobot dalam pengeksporan produk-produk kita ke pasar internasional?

## AKSELERASI INDUSTRIALISASI

Salah satu "isi" terpenting untuk menerapkan strategi ekspor ialah pelaksanaan program akselerasi industrialisasi. Dalam Repelita berikutnya, Indonesia harus meningkatkan produksi bahan-bahan mentah industri dan produk-produk manufaktur akhir (*finishing manufacturing products*). Ini berarti bahwa dalam masa transisi kita akan tetap mengekspor bahan-bahan mentah industri (yang belum diproses) seperti karet, misalnya, tetapi organisasi dan pelaksanaan produksi ribuan produk-produk dari karet harus ditingkatkan. Ini juga berlaku bagi aluminium, tembaga, kayu, dan sebagainya. Seandainya program akselerasi itu dapat dilaksanakan dengan berhasil maka kita dapat mengharapkan serangkaian produk manufaktur dari produk-produk karet, aluminium sampai produk-produk kayu. Atau dengan kata lain asortimen produk manufaktur akhir. Bila sektor industri kita mampu memproduksi puluhan ribu produk manufaktur untuk diekspor maka kita harus membentuk dan mengelola serangkaian jenis produksi yang berbeda-beda dan bervariasi.

## KONSUMEN EKSPOR BAHAN MENTAH

Bila kita mengekspor bahan mentah belum diproses maka kelompok konsumen yang dominan ialah pabrik-pabrik yang akan membeli bahan-bahan mentah itu melalui berbagai saluran, termasuk melalui para perantara. Para konsumen ini terutama berasal dari negara-negara industri, sehingga umumnya kita dapat menghitungkan jumlah konsumen tersebut. Saluran distribusi bahan-bahan mentah ini, lebih kurang, dibentuk dalam pusat-pusat pasar seperti London, New York, Amsterdam, dan mungkin juga Singapura. Cara menyampaikan relatif lebih sederhana karena jumlahnya terbatas.

## EKSPOR BAHAN MENTAH INDUSTRI DAN PRODUK-PRODUK MANUFAKTUR AKHIR/JADI: KONSUMENNYA SANGAT BERBEDA

Seandainya program akselerasi industrialisasi berhasil dilaksanakan dan perekonomian nasional berbeda pada posisi (mampu) menyediakan pasar-

<sup>8</sup> Lihat juga *Export-led Industrialisation and Employment*, Asian Employment Program, 1980.

pasar internasional dan nasional dengan assortimen bahan-bahan mentah industri dan produk-produk manufaktur akhir/jadi maka penyampaian/penyaluran produk-produk tersebut akan harus mengalami perubahan-perubahan fundamental. Penyaluran produk-produk akhir/jadi, khususnya, harus mengalami perubahan drastis. Jumlah konsumen akhir akan berlipat-ganda (ratusan juta) dan tersebar di pelosok dunia, dan karena konsumen itu terdiri dari berbagai jenis bergantung kepada bahan mentah industri yang dibelinya maka lembaga perdagangan yang ada dan assortimen jasa yang mendukung penyaluran produk-produk tersebut, juga harus mengalami perubahan yang tidak saja bersifat kelembagaan tetapi juga -- yang lebih penting -- perubahan orientasi dan perilaku.

## PERUBAHAN-PERUBAHAN FUNDAMENTAL PADA SEKTOR-SEKTOR LAIN?

Jika program akselerasi industrialisasi berhasil memproduksi berbagai bahan mentah industri dan produk manufaktur akhir/jadi, kita juga akan harus memperhatikan organisasi/manajemen lembaga-lembaga keuangan dan jasa perdagangan nasional. Selain itu kita juga harus mengadakan perubahan organisasi di bidang pengangkutan, perasuransian, komunikasi, dan sebagainya.

## LEMBAGA-LEMBAGA PERDAGANGAN

Lembaga-lembaga perdagangan yang akhir-akhir ini melibatkan diri dalam sektor ekspor, akan merasakan ketidakmampuan mereka memasarkan puluhan ribu produk baru secara global. Mereka tampak hanya berpengalaman dalam pemasaran bahan-bahan mentah tradisional dan itu pun terbatas pada satu atau dua negara saja. Pemasaran puluhan ribu produk baru membutuhkan suatu organisasi yang mempunyai konsep yang serupa dengan konsep *general trading firms*, yang telah beroperasi terlebih dahulu di negara-negara Eropa dan yang kemudian diterapkan dengan lebih sempurna oleh Jepang dan Korea Selatan misalnya.

Dalam hal *general trading firms*, Jepang tampak telah mengembangkan konsep *general trading firm* bahkan jauh lebih berhasil daripada negara manapun di dunia. Korea Selatan juga telah mulai mengembangkan dan menyempurnakan konsep tersebut, demikian pula beberapa negara sedang berkembang seperti Malaysia misalnya. Amerika juga telah memberlakukan peraturan yang memungkinkan bank-bank dan perusahaan-perusahaan dagang mereka membentuk operasi bersama dalam bentuk seperti *general trading firm*, seperti *Sears World Trade* misalnya.<sup>9</sup> Pengembangan dan penyempur-

<sup>9</sup>Tampaknya percobaan yang dilakukan oleh Sears kurang berhasil.

naan konsep general trading firm yang dilakukan oleh Jepang ialah dengan menciptakan kekuatan ekonomi dan bisnis yang ampuh dan berhasil mengkombinasikan dan memobilisasikan tujuh kekuatan (*samurai*) ke dalam suatu operasi dan organisasi terintegrasi.<sup>10</sup>

Semua general trading firm ini harus bersaing dalam arena internasional dan mungkin pula beberapa di antara mereka bersaing dalam pasar yang sama, sehingga persaingan tersebut sangat tajam. Oleh karena itu masyarakat bisnis Indonesia harus -- mungkin dengan dukungan pemerintah -- membentuk general trading firms atas dasar pengelompokan sukarela.<sup>11</sup> Pembentukan kelompok-kelompok baru tersebut mungkin harus didukung tidak saja dengan memberlakukan peraturan yang tepat tetapi juga dengan memberikan insentif, misalnya dalam bentuk fasilitas kredit yang dapat digolongkan sebagai konsesi kepada mereka yang berhasil membentuk kelompok-kelompok usaha baru dan mereka -- yang berdasarkan manajemen yang sehat -- telah berhasil menembus pasar internasional.

Fasilitas lain mungkin dapat berbentuk pengurangan pajak pengeluaran untuk menyatakan "keberadaan" mereka dalam pasar yang kompetitif. Ini berarti bahwa untuk pemasaran assortimen produk manufaktur akhir/jadi dengan berhasil, maka pembentukan general trading firms merupakan *conditio sine qua non*.

## ASORTIMEN JASA

Bila di satu pihak kita berhasil memproduksi assortimen produk manufaktur akhir/jadi maka di pihak lain kita harus menyediakan assortimen jasa seperti jasa perbankan dan keuangan, jasa pengangkutan, jasa asuransi, untuk mendukung dan melengkapi assortimen yang pertama. Namun demikian, kami membatasi diri pada pembahasan jasa perbankan sebagai bagian dari assortimen jasa yang dibutuhkan untuk melaksanakan strategi ekspor dengan berhasil. Pada tingkat tersebut, yang paling penting ialah pengembangan dan kecanggihan industri keuangan dan perbankan nasional.<sup>12</sup>

<sup>10</sup>J. Panglaykim, *Japanese Direct Investment in ASEAN: The Indonesian Experience*, Maruzen Asia Pte., Ltd., 1983.

<sup>11</sup>Kelompok Waringin tampak telah mulai usaha pembentukan konsep general trading firm dengan membeli general trading firm Belanda, Hagemeyer, dan mengembangkan PT. Pebapan ke arah general trading firm. Menurut mereka diperlukan waktu paling sedikit 10 tahun untuk mengembangkan konsep tersebut.

<sup>12</sup>Lihat buku-buku mengenai hubungan antara keuangan dan perkembangannya: Hugh T. Patrick, *Financial Development and Economic Growth in Underdeveloped Countries*, Economic Development and Cultural Change, vol. 14, 1966; Ronald L. McKinnon, *Money and Capital in Economic Development*, The Brookings Institution, 1973; Edward J. Shaw, *Financial Deepening*

Tabel 5

## TINGKAT BUNGA DEPOSITO (per 11 Desember 1984)

Bank	Tingkat Bunga			
	1 Bulan	3 Bulan	6 Bulan	12 Bulan
<i>Bank Pemerintah</i>				
BNI 1946	14,75	16,5	17,75	18,25
BBD	idem			
BDN	idem			
BRI	idem			
BII	idem			
Bapindo	14,75	16,0	17,0	18,25
BPD-DKI Jaya	15,0	16,0	17,0	18,25
<i>Bank Swasta Devisa</i>				
Panin Bank	-	21,0	21,5	22,0
BCA	-	16,5	18,0	18,5
BUN	18,0	20,0	21,0	21,0
Bank Niaga	18,0	20,0	21,0	21,0
BDE	16,5	17,5	18,0	18,5
Bank Bali	17,5	18,5	20,0	21,0
Bank Buana Ind.	17,5	18,5	19,5	21,0
BDNI	17,5	20,0	21,0	21,0
Bank Pacific	-	20,0	21,5	21,5
OEB	19,0	21,0	21,5	21,5
<i>Bank Swasta Non-Devisa</i>				
Bank Metro Ekspres	19,2	21,0	21,5	22,0
Tamara Com. Bank	19,2	20,4	21,6	-
BCD	18,0	19,5	22,0	21,0
BII	19,0	19,5	20,0	21,0
Bank Susila Bakti	19,0	21,0	22,0	22,0
BP Gunung Barisan	21,6	22,8	-	-
Bank Danamon Ind.	-	20,0	21,0	22,0
Bank Arta Pusara	19,0	20,0	21,0	22,0
Bank Tani Nasional	15,0	16,0	18,0	18,0
BPEI		18,0	19,0	20,0
BPI	18,0	19,0	20,0	21,0
Bank Bumi Arta Ind.	16,0	18,0	21,0	22,0
Bank Windu Kencana	-	17,25	18,25	18,5
Bank Angkasa Putra	16,0	18,0	20,0	22,0
Bank Rama	19,8	21,0	22,8	21,6
Bank Agung Asia	21,0	21,6	22,8	21,6
Bank Umum Koperasi Ind.	16,0	17,0	18,0	19,0
<i>Bank Asing</i>				
Hong Kong & Shanghai				
Banking Corporation	16,5	16,5	16,0	15,0
Citibank	17,5	17,5	18,0	-
Algemene Bank Nedeland	17,5	17,5	17,5	18,0
EAB	17,0	18,0	19,0	21,0
Chase Manhattan				
Bank N.A.	18,0	20,0	21,0	21,0
Amex Internasional				
Banking Corporation	17,0	17,5	18,0	18,0

## INDUSTRI PERBANKAN NASIONAL

### Pola Perbankan Komersial (Commercial Banking)

Seperti kita ketahui sektor perbankan komersial didominasi oleh bank-bank pemerintah. Ini mencerminkan semacam kekuatan atau posisi dominasi sejumlah perusahaan pemerintah seperti Pertamina, Garuda, PN Timah, dan Bulog. Bank-bank pemerintah dan bank sentral memainkan peranan penting dalam pemberian kredit (sampai dengan bulan Juni 1984, 82% kredit disalurkan oleh bank-bank pemerintah, bank-bank komersial swasta hanya 9,8%).<sup>13</sup> Ini berarti dalam tahun-tahun mendatang, bank-bank pemerintah diharapkan memainkan peranan yang lebih besar lagi dalam penyediaan assortimen kredit yang dibutuhkan oleh sektor ekspor yang memang sedang melakukan eksplorasi.

Dewasa ini, dalam kenyataan, semua bank pemerintah sedang berada dalam proses pelebaran operasi mereka ke kota-kota seperti Singapura, Hongkong, London, New York, dan Tokyo misalnya. Bank Negara Indonesia 1946 misalnya, mempunyai jaringan cabang yang paling luas dibandingkan dengan bank-bank pemerintah lainnya. Langkah-langkah ini tampaknya sedang diikuti oleh sejumlah bank swasta dengan menjajaki kemungkinan membuka kantor cabang di New York misalnya.

Mungkin ini merupakan bagian dari proses deregulasi yang dimulai pada bulan Juni 1983 dan yang mempunyai dampak pada aspek pengumpulan dana. Konsekuensinya, bank-bank pemerintah, dewasa ini, bebas menentukan tingkat bunga deposito. Tingkat bunga deposito antar bank pemerintah berkisar dari 14,25 sampai 18,25%, dan bank-bank swasta sedikit lebih tinggi (lihat Tabel 5). Dengan demikian *cost of money* antar bank swasta akan sekitar 20% dan antar bank pemerintah sedikit lebih rendah, dan tingkat bunga pinjaman akan berkisar antara 22 sampai 25% setahun. Tingkat bunga seperti ini bukan tingkat bunga yang dapat mendorong pelaksanaan strategi ekspor hasil-hasil industri!

### Tingkat Bunga Ekspor

Para eksportir tampaknya dikenakan tingkat bunga pinjaman/ekspor yang lebih rendah, yakni antara 9-12% setahun. Dibandingkan dengan tingkat

<sup>13</sup> *in Economic Development*, New York, Oxford University Press, 1973; Ronald McKinnon (ed.), *Money and Finance in Economic Growth and Development*, New York, Marcel Dekker, 1976; Peter Drake J., *Money, Finance, and Development*, New York, John Wiley and Sons, 1980; Raymond W. Goldsmith, *Financial Structure and Development*, New Haven, Yale University Press, 1969.

<sup>13</sup> *Indonesian Financial Statistics*, vol. XVII, no. 3, Maret 1984, hal. 60.

bunga ekspor di Jepang dan Singapura misalnya, tingkat bunga ekspor di negara kita masih tergolong tinggi, tetapi dibandingkan dengan tingkat bunga di dalam negeri, rendah dan menguntungkan.

Sebagian dari dana tersebut berasal dari bank sentral. Bank-bank pemerintah, umumnya, berada dalam posisi yang lebih baik untuk memberikan tingkat bunga tersebut. Dari sini kita dapat menarik kesimpulan bahwa sebagian besar pembiayaan ekspor tersebut dalam tangan bank-bank negara.

### **Bank-bank Berkembang ke Arah Industri Pertumbuhan?**

Seandainya strategi ekspor telah mendapatkan momentum dan berhasil menyediakan assortimen jasa maka sistem perbankan nasional harus berkembang pula menjadi industri pertumbuhan (*growth industry*). Peranan perbankan sebagai pensuplai dana-dana jangka pendek harus ditingkatkan/diubah. Perubahan peranan ini juga disebabkan oleh kenyataan bahwa banyak bank komersial di Indonesia relatif masih kecil bila dibandingkan dengan bank-bank komersial di Malaysia dan Singapura misalnya, dan sebagian besar bank tersebut masih merupakan usaha keluarga. Salah satu jalan agar bank-bank swasta kita dapat memainkan peranan yang lebih penting dalam pengembangan ekspor Indonesia ialah *go-public* (menjual sebagian sahamnya kepada masyarakat) dan menarik dana-dana berkualitas dari masyarakat. Kebijaksanaan deregulasi perbankan seharusnya meliput juga aspek-aspek yang dapat mendorong mereka *go public*. Hendaknya sejumlah kendala yang menghalangi perkembangan industri perbankan diusahakan dijadikan.

Salah satu aspek terpenting bagi perkembangan industri perbankan nasional ialah bahwa industri perbankan kita harus mampu mengembangkan suatu jaringan kantor cabang, kantor, atau pangkalan untuk mendukung general trading firm kita langsung di pasar konsumen. Tetapi sebelum kita membentuk jaringan tersebut, kita harus dapat mengembangkan kapabilitas dan kapasitas kita di dalam negeri. Para komersial bank tersebut harus membuat kelompok-kelompok baru (*re-group*) di antara mereka agar menjadi unit-unit yang lebih besar yang membutuhkan tenaga kerja, keterampilan, pengetahuan, dan dana yang lebih besar. Mereka juga harus memperbesar jumlah modal mereka. Ini memang bukan pekerjaan yang mudah dan ini membutuhkan waktu cukup lama untuk membentuk jaringan tersebut. Tenaga kerja yang dilengkapi dengan pengetahuan perbankan internasional, merupakan salah satu faktor yang langka. Dalam hal ini, kita harus diperkenankan mempekerjakan manajer-manajer yang terampil dari luar negeri, dan ini berarti bahwa Departemen Tenaga Kerja dan Departemen Imigrasi harus pula memperbaiki kebijaksanaan-kebijaksanaannya yang bertalian dengan pembentukan jaringan tersebut.

Sektor perbankan pun, di pihak lain, harus memainkan peranan dalam usaha memungkinkan pengadaan berbagai jenis kredit yang diperlukan. Bank-bank harus bertindak sebagai promotor dan *match-makers* serta *clearing houses* bagi para eksportir. Ini berarti bahwa para manajer harus memiliki rasa tugas nasional (*sense of national mission*).

Seperti telah dikemukakan, pengembangan industri perbankan ke arah industri pertumbuhan (growth industry) -- yang telah berhasil dilaksanakan oleh sektor perbankan Singapura -- akan merupakan tugas yang sulit. Tetapi jika kita ingin berhasil melaksanakan strategi ekspor maka kita tidak mempunyai pilihan lain daripada, dengan sepenuh hati, melaksanakan tugas tersebut. Karena bila kita gagal maka ini berarti kita gagal pula melaksanakan strategi ekspor nasional. Ini akan mempunyai dampak pada ketahanan nasional dan stabilitas ekonomi.

## RINGKASAN

Karangan ini membahas sumber-sumber keuangan seperti bantuan luar negeri, investasi langsung luar negeri, pasar uang dan modal internasional, pelaksanaan strategi ekspor, keuangan di dalam negeri, dan anggaran yang defisit/surplus yang mungkin akan berguna untuk membantu pengembangan ekonomi suatu negara.

Sejauh ini, sumber-sumber eksternal seperti bantuan dan asistensi luar negeri, investasi langsung luar negeri, dan lembaga-lembaga keuangan internasional, karena berbagai alasan, arus ke Indonesia akan berkurang. Salah satu alasannya ialah bahwa berbagai sumber dana yang diperlukan untuk membiayai industri-industri berteknologi maju/tinggi akan terpusat di negara-negara industri sementara pengembalian investasi (return of investment) proyek-proyek yang canggih ini sangat menarik. Risiko politiknya pun dapat dikatakan sedikit bila sumber-sumber dana itu diinvestasikan di dalam negeri sendiri yang dikenal sebagai gerakan "reindustrialisation of the U.S.A." Kemudian, kami membahas pula masalah utang yang dapat memainkan peranan sebagai kendala lainnya.

Karena negara-negara industri, dewasa ini, menghadapi berbagai masalah ekonomi dan politik yang kompleks, maka dana-dana yang tersedia untuk bantuan dan asistensi diperkirakan akan berkurang, setidaknya, dalam tahun-tahun mendatang. Indonesia -- yang menerapkan pendekatan monetaris tidak akan memperkenankan anggarannya mengalami defisit.

Dalam 20-25 tahun mendatang dan dalam rangka menghadapi masa pasca-minyak, bagi Indonesia tampaknya tidak ada pilihan lain daripada terus me-

laksanakan strategi ekspor nasional. Dan dalam pelaksanaan strategi tersebut, kita akan mengembangkan berbagai produk manufaktur baru yang dimaksudkan untuk melengkapi assortimen produk manufaktur bagi pasar internasional. Pelaksanaan strategi ekspor harus diikuti pula oleh perubahan menyelewuh arah pemasaran berbagai produk baru ke ratusan juta konsumen di pelosok dunia. Untuk itu kita tidak saja harus berhasil melaksanakan/membentuk berbagai jenis kelembagaan general trading tetapi juga perombakan dalam industri perbankan nasional dan industri jasa lainnya. Penyediaan assortimen jasa di berbagai bidang/sektor kegiatan hendaknya sudah harus dipersiapkan dari sekarang. Perubahan sikap dan pandangan merupakan prasyarat lain. Semua itu dapat diringkaskan seperti dalam kata-kata McCracken "Pengalaman internasional menjelaskan bahwa pengeksposan perekonomian dalam negeri ke tingkat persaingan merupakan suatu langkah besar ke arah kemajuan ekonomi. Keberhasilan perekonomian-perekonomian Taiwan, Hongkong, Korea Selatan misalnya disebabkan mereka menekankan pada kebijaksanaan yang mengarah ke ekspor, yang mendorong industri-industri di negara-negara tersebut menjadi efisien agar dapat bersaing dalam pasar dunia. Untuk menghadapi tantangan dan persaingan tersebut maka kita harus dapat melaksanakan produksi dan pemasaran dengan efisien dan terarah."<sup>14</sup>

Penulis berpendapat bahwa dalam masa pasca-minyak, kita harus melaksanakan strategi ekspor nasional karena bagi Indonesia tampaknya tidak ada pilihan lain bila kita ingin melangsungkan perkembangan dan pertumbuhan ekonomi kita. Dalam kenyataan bukan pemerintah yang akan berkompetisi di pasar dunia tetapi perusahaan-perusahaan dan para manajer yang memimpin konglomerat-konglomerat bisnis tersebut.

---

<sup>14</sup>Paul W. McCracken, "The World Economy Bounce Back," *The Asian Wall Street Journal*, 3-4 Agustus 1984, hal. 6, "International experience also makes it clear that exposing the domestic economy to competition is a major step toward economic advancement. Such successful economies as Taiwan, Hongkong, South Korea have emphasized an export-led policy, thus forcing their industries to be efficient enough to meet the test of competition in the world markets. To meet all these challenges and competition in the world market will force us to make for lean, efficient production and marketing."

# **Hukum Persaingan sebagai Alat Kontrol Konsentrasi Ekonomi: Suatu Dilema Pembangunan Nasional?**

**Engelina PATTIASINA\***

Kata persaingan dan konsentrasi bukanlah sesuatu yang baru muncul di abad modern ini, melainkan keduanya sudah tersirat jauh sebelumnya, yaitu pada saat kehadiran manusia pertama sebagai eksistensi mahluk bumi. Kecenderungan untuk mempertahankan hidup dan kemudian memperbaiki taraf kehidupannya telah menjadi kodrat manusia. Dengan demikian manusia sebagai "homo socialis" dan sekaligus "homo rationalis", dalam kehidupan bermasyarakat akan berusaha meningkatkan miliknya untuk mewujudkan keinginan-keinginan serta keperluan-keperluannya. Tetapi manusia juga dilengkapi dengan kecenderungan-kecenderungan untuk berkuasa, sehingga terjadi pulalah upaya dalam memperoleh kekuasaan yang lebih besar daripada yang dicapai oleh orang lain. Upaya tersebut tentu saja mempunyai tingkat output yang tidak sama, karena pada dasarnya terdapat perbedaan-perbedaan antara manusia satu dengan lainnya, baik itu kemampuan fisik, bakat ataupun inteligensi.

Dari ketidaksamaan ini pulalah lahir karya-karya besar dalam ilmu ekonomi mengenai "pembagian kerja" (Adam Smith), serta "keuntungan biaya komperatif" (Ricardo, Heckscher, Ohlin). Karena dalam masalah perekonomian manusia sebagai mahluk ekonomi akan mempertahankan hidup bukan hanya beritik tolak dari kelangkaan yang disebabkan oleh alam, melainkan juga dari keterbatasan kemampuan manusia.

Smith melihat pembagian kerja sebagai suatu kecenderungan alamiah manusia untuk berdagang dan mengadakan pertukaran barang dengan barang lainnya<sup>1</sup>. Melalui pembagian kerja maka terjadilah spesialisasi kerja yang

\*Staf CSIS.

<sup>1</sup>Lihat Adam Smith, *Der Wohlstand der Nationen* (Muenchen, Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1974), hal. 16.

akan meningkatkan produktivitas tenaga kerja, di mana pada gilirannya ini dapat menciptakan keharmonisan sosial dan ekonomi. Smith selanjutnya berpendapat bahwa interaksi kegiatan-kegiatan ekonomi harus diatur oleh hukum persaingan pasar melalui kekuatan-kekuatan regulasi pasar (invisible hand), jadi bukan dengan adanya intervensi negara seperti pada jaman merkantilisme. Fungsi negara dalam hal ini adalah sebagai pelindung orde alamiah serta menjamin hak milik pribadi.

Bila kita berlanjut pada Marx, maka ternyata Marx bukanlah seorang optimis seperti Smith. Marx berpendapat bahwa pembagian kerja dalam proses produksi kapitalistik, juga mengakibatkan pembagian hasil produksi yang berbeda, dan dari sana timbul hak milik pribadi. Dalam tesenya Marx beranggapan bahwa pada jaman prasyarakat (Urgesellschaft) bentuk kehidupan manusia tidak mengenal perbedaan sosial, maksudnya tidak ada milik perorangan akan alat-alat produksi, yang ada hanya milik bersama.<sup>2</sup> Baru dengan adanya pembagian kerja yang diikuti dengan timbulnya hak milik pribadi, terjadi pulalah kelas-kelas sosial, di mana kelas pemilik modal -- melalui proses produksi -- megeksploitasi kaum yang tidak memilikinya. Kemudian terjadilah akumulasi modal di tangan kapitalis dalam bentuk konsentrasi ataupun sentralisasi, dimana individu-individu ini saling bersaing, sehingga menciptakan kapitalis-kapitalis lain, "Expropriation der Expropriateure."<sup>3</sup>

## ORDE PERSAINGAN DAN DEMOKRASI EKONOMI

Bila kita tidak menarik satu benang merah, maka penguraian-penguraian sebelumnya tadi akan mengantar kita pada sebuah labirin; apa itu persaingan atau konsentrasi ekonomi, kenapa itu ada, apakah itu suatu yang terlarang, atau malah justru dibutuhkan? Untuk dapat menjawab pertanyaan-pertanyaan tadi secara terperinci, dapat dijelaskan melalui pembahasan mengenai landasan idil dan landasan konstitusional suatu negara, serta bagaimana penerapan sistem ekonomi yang diturunkan dari kedua landasan tersebut. Berbicara mengenai sistem ekonomi berarti kita dihadapkan pada elemen-elemen dalam sistem tersebut: bagaimana bentuk wewenang perencanaan (sentral, desentral), bentuk pemilikan alat-alat produksi (pemilikan pribadi, negara, masyarakat). Selanjutnya bagaimana bentuk penerapan sistem

<sup>2</sup>Lihat K.H. Hansmeyer, *Lehr- und Methodengeschichte*, di dalam Werner Ehrlicher, Ingeborg Esenwein-Rothe dan lainnya (ed.), *Kompendium der Volkswirtschaftslehre* (Goettingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 1967), hal. 478.

<sup>3</sup>Marx, Engels, Lenin, *Zur politischen Oekonomie des Kapitalismus*, dalam Robert Katzenstein, Heinrich Peter (ed), (West-Berlin, das europaeische buch Literaturvertrieb GmbH, 1977), hal. 526.

tadi secara konstitutional terhadap orde-orde yang dibawahnya: orde pasar, buruh, orde perpajakan, orde moneter dan lain sebagainya; serta kemudian regulasi-regulasi orde-orde tadi dalam sistem koordinasi, sistem motivasi dan kontrol. Tetapi sudah barang tentu bahwa jawaban mengenai sistem ekonomi serta penerapannya dalam suatu negara memerlukan pembahasan yang sangat kompleks, dan tidak dapat dijelaskan dalam dua atau tiga halaman. Pembahasan mengenai persaingan dan konsentrasi di sini, akan direduksi melalui penjelasan dari beberapa elemen sistem ekonomi yang mempunyai pengaruh dominan terhadap persaingan dan konsentrasi.

Sebagai titik tolak marilah kita melihat perumusan perekonomian Indonesia yang tertuang dalam Undang-Undang Dasar 1945, yaitu melalui pasal 33, pasal 27 ayat 2 serta Garis-Garis Besar Haluan Negara 1983.<sup>4</sup> Interpretasi mengenai pengertian asas kekeluargaan dalam pasal 33 ayat 1 UUD 1945 itu masih terbuka, dan hingga sekarang belum dapat dituangkan secara jelas dalam hukum. Asas kekeluargaan yang dimaksud oleh pembuat Undang-Undang Dasar dapat diartikan sebagai asas kolektivisme. Tetapi kolektivisme itu bukan etatisme dalam mana negara beserta aparatur ekonomi negara berdominasi penuh dan yang mendesak serta mematikan potensi dan daya kreasi unit-unit perekonomian di luar sektor negara. Juga asas kekeluargaan dimaksud untuk mencegah adanya monopoli dan sistem "free fight liberalism" yang merugikan masyarakat.

Tetapi asas kekeluargaan dalam penjelasan UUD 1945 dapat pula diartikan bahwa pengambilan putusan atas alat-alat produksi bukan didasarkan pada dominasi modal seperti halnya dalam sistem ekonomi kapitalistik dan juga bukan melalui dominasi buruh seperti dalam sistem ekonomi komunis, melainkan berdasarkan atas asas kekeluagaan yakni keakraban hubungan antar manusia. Melalui penjelasan tentang UUD 1945, pasal 33, tersurat demokrasi ekonomi, kemakmuran bagi semua orang. Hakekat demokrasi ekonomi adalah tersebarnya kekuatan ekonomi di masyarakat dan bukan bertumpuk di tangan beberapa anggota masyarakat. Untuk mewujudkan adanya penyebarluasan tersebut perlu adanya partisipasi rakyat, yang tidak cukup hanya melalui jaminan konstitusional atau seperangkat fasilitas-fasilitas untuk menunjang kegiatan-kegiatan ekonomi, melainkan harus diperhatikan pula kondisi-kondisi alamiah dunia usaha itu sendiri.

Berbicara mengenai partisipasi berarti mau tidak mau kita harus berangkat dari ideologi ekonomi suatu masyarakat. Dalam masyarakat kapitalistik partisipasi merupakan syarat bagi bekerjanya sistem ekonomi berdasarkan pasar

<sup>4</sup> Sekretariat Negara Republik Indonesia (ed.), *Undang-Undang Dasar, Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila, Garis-Garis Besar Haluan Negara*, hal. 6, hal. 8 dan hal. 53.

bebas. Sistem ini memuat dasar demokrasi ekonomi sebagai satu sisi dari medali demokrasi. Sisi lain adalah demokrasi politik. Penganut kapitalisme mengartikan demokrasi ekonomi selain kebebasan berusaha, pemilikan pribadi atas alat-alat produksi, juga bahwa wewenang perencanaan sebagian besar ada di tangan swasta.

Bagaimana pengertian demokrasi ekonomi itu sendiri di Indonesia? Melalui GBHN 1983, disebutkan dalam salah satu butir ciri-ciri positif dari demokrasi ekonomi bahwa "perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas dasar kekeluargaan." Selanjutnya dikatakan "pembangunan ekonomi yang didasarkan kepada Demokrasi Ekonomi menentukan bahwa masyarakat harus memegang peranan aktif dalam kegiatan pembangunan."

Tidak sedikit kesulitan yang dihadapi dalam menentukan implementasi demokrasi ekonomi kita yang berdasarkan dasar kekeluargaan itu secara operasional. Bagaimanakah bentuknya, serta bagaimana kaitannya dengan himbauan partisipasi rakyat yang merupakan salah satu syarat utama untuk terciptanya persaingan ekonomi dalam sistem ekonomi berdasarkan mekanisme pasar. Inti persoalan di sini adalah, instrumen-instrumen apa yang digunakan untuk mewujudkan pembangunan ekonomi kita yang mengharuskan penandaan "sistem free fight liberalism" dan "monopoli ekonomi," serta sejauh mana ini telah berfungsi.

## PERSAINGAN SEBAGAI REGULATOR

Perjalanan spesialisasi kerja selain membawa peningkatan produktivitas tenaga kerja, ternyata juga menciptakan proses seleksi alamiah dalam hal pemilikan alat-alat produksi. Persaingan dalam bentuk efisiensi pemilikan tadi kemudian mendorong yang kurang efisien keluar dari kancan kehidupan usaha, yang efisien akan tetap bertahan sebagai satu kekuatan pasar dalam pertarungan ekonomi. Di sini kecenderungan manusia sebagai "homo oeconomicus" menampakkan wujudnya dalam mengejar taraf kehidupan yang lebih tinggi melalui implementasi maksimalisasi keuntungan. Sehingga timbulah pemikiran mengenai pembatasan kekuatan dominasi ekonomi dalam berbagai bentuk dan konsep, yang didasari oleh beragam latar belakang ideologi, serta dengan bermacam tujuan, baik itu untuk kesejahteraan konsumen, minimisasi ketegangan sosial ataupun kemakmuran bersama.

Persaingan ataupun konsentrasi tidak jarang menemukan vonis masyarakat sebagai sesuatu yang bersifat negatif. Di sinilah perlunya arti pepatah "tak kenal maka tak sayang." Apa itu persaingan yang dapat bekerja

(workable competition), konsentrasi optimal, dan dapatkah mereka berjalan bahu membahu dalam mewujudkan satu cita-cita masyarakat? Sebelum meningkat kesana, baiklah kita teliti terlebih dahulu apa arti, fungsi dan persyaratan persaingan ekonomi.

Persaingan dalam pengertian sistem ekonomi berdasarkan mekanisme pasar adalah proses yang terjadi akibat perbaikan kebijakan perusahaan untuk mencapai posisi pasar yang lebih menguntungkan. Tujuan tersebut dapat direalisasi melalui beberapa strategi atau taktik perusahaan, di mana yang paling sering kita temukan dalam aktivitas ekonomi modern akhir-akhir ini, ialah pengembangan inovasi teknologi serta peningkatan konsep elemen-elemen marketing (produk, harga, reklame, penjualan). Keberhasilan sebuah perusahaan sebagai pionir bukanlah marginal, melainkan ini dapat membuatnya sebagai penawar inovator, yang memungkinkan penurunan biaya serta penyajian produk-produk baru ke pasar, dengan mana ia akan meraih "market share" yang tinggi.

Namun optimisme ini dapat segera berakhir, bila ada beberapa perusahaan yang merasa terdesak, mampu meniru cara tadi, serta bereaksi aktif dalam usaha untuk ikut menikmati hasil yang dicapai perusahaan terdahulu. Sehingga wajarlah apabila terjadi persaingan antar perusahaan-perusahaan tadi.<sup>5</sup>

Persaingan antar perusahaan tersebut terus berlanjut, mengimitasi yang pertama untuk mengimbal kesenjangan tadi (fase imitasi), dan kemudian terjadi penyusulan kembali, sehingga perbedaan tadi tercipta kembali (fase pionir).<sup>6</sup> Persaingan ekonomi ini --dalam pengertian positif-- dapat menjalankan fungsi mencipta (schoepferische Funktion), karena dengan adanya persaingan tersebut, terciptalah kualitas produk yang lebih tinggi, teknik produksi yang baru dan efisien. Selain itu persaingan dapat pula menjadi fungsi pengendalian (Steuerungsfunktion), fungsi alokasi, fungsi inovasi, fungsi penyesuaian (Anpassungsfunktion) dan yang terakhir sebagai fungsi kontrol konsentrasi ekonomi.<sup>7</sup>

Tetapi persaingan ekonomi seringkali disebut sebagai pedang bermata dua; ujung satu menyajikan kreativitas, ujung lain dapat mengarah ke status monopoli (misalnya melalui perlindungan hak paten, atau privilege peraturan pemerintah untuk beberapa perusahaan pada saat depresi). Di sinilah terletak perbedaan antara manusia dengan hewan; meniru sesuatu dapat pula

<sup>5</sup>Lihat Harmut Berg, *Wettbewerbspolitik*, di dalam Dieter Bender, Hartmut Berg (ed.), *Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik* (Muenchen, Franz Vahlen GmbH, 1981), hal. 216.

<sup>6</sup>*Ibid.*

<sup>7</sup>*Ibid.*, hal. 215.

dilakukan oleh hewan, tetapi mencipta hanya berlaku untuk manusia. Dan manusia dengan kemampuan tersebut dapat pula mengukur kekuatannya secara rasional dalam persaingan yang terjadi untuk mencapai posisi yang lebih baik dari manusia lain.

Pertanyaan kemudian bagaimana mengatur kemampuan tadi agar persaingan ekonomi dapat menciptakan dampak positif dalam aktivitas ekonomi suatu masyarakat. Untuk itu dibutuhkan beberapa persyaratan, dengan mana persaingan benar-benar dapat berfungsi sebagai regulator dalam mengalokasikan sumber daya secara optimal.

Tidak sedikit perdebatan yang terjadi mengenai persyaratan suatu "workable competition."<sup>8</sup> J.M.Clark misalnya bertitik tolak dari teori persaingan sempurna<sup>9</sup> (kehomogenan barang-barang) sebagai persyaratan yang harus dipenuhi dalam satu persaingan ekonomi.<sup>10</sup> Tanpa itu maka realisasi persyaratan persaingan murni<sup>11</sup> (keterbukaan pasar, jumlah penawar yang besar) tidak akan membawa perbaikan hasil pasar, malahan sebaliknya, yang terjadi adalah kelebihan kapasitas (ueberschuszkapazitaet) yang dapat menghambat "free entry." Di sisi lain Kantzenbach melihat, justru persaingan dalam arti positif akan terlaksana apabila terdapat eksistensi beberapa perusahaan oligopoli dengan konsentrasi sedang.<sup>12</sup> Karena dengan adanya "market share",<sup>13</sup> yang tinggi dari beberapa perusahaan, interdependensi oligopoli

<sup>8</sup>Konsep "workable competition" adalah hasil rangkuman dari diskusi beberapa ahli ekonomi, yaitu Robinson, 1933; Chamberlin, 1933; Clark 1940, 1961; Sosnick, 1958; Poeche, 1970; Stegemann, 1974, dalam mana dikaitkan beberapa variabel pasar, seperti struktur pasar, perilaku pasar, kondisi pasar, yang dapat menunjang untuk terjadinya suatu "workable competition": Lihat Hartmut Berg, *op. cit.*, hal. 222.

<sup>9</sup>Ciri-ciri persaingan sempurna adalah tidak adanya preferensi dari pembeli terhadap barang-barang yang ditawarkan pasar, ataupun dari pihak penjual terhadap beberapa pembeli (misalnya dengan cara menurunkan harga). Dari pihak penjual dikatakan juga bahwa barang-barang yang ditawarkan adalah homogen; Lihat, Jochen Schumann, *Grundzuege der mikroökonomischen Theorie*, (Berlin/Heidelberg/New York, Springer-Verlag, 1971), hal. 144.

<sup>10</sup>Lihat K. Herdzina, *Einleitung - Zur historischen Entwicklung der Wettbewerbstheorie*, di dalam K. Herdzina (ed.), *Wettbewerbstheorie* (Koeln, Kiepenheuer & Witsch, 1975), hal. 20.

<sup>11</sup>Ciri-ciri persaingan murni adalah: (a) adanya jumlah peserta pasar yang sangat besar, dalam mana pangsa (share) dari barang-barang yang ditawarkan atau diminta oleh beberapa peserta pasar terhadap jumlah keseluruhan barang-barang penawaran/permintaan sangat kecil, artinya tidak berpengaruh terhadap jumlah barang keseluruhan tadi, (b) tidak adanya preferensi pasar (seperti pada persaingan sempurna), (c) adanya transparensi pasar yang sempurna, artinya peserta pasar mempunyai informasi mengenai terjadinya harga pasar. Dari keterangan a, b dan c, dapat disimpulkan bahwa harga pasar pada persaingan murni dianggap konstan: Lihat Jochen Schumann Jochen, *op. cit.*, hal. 145.

<sup>12</sup>Lihat E. Kantzenbach, *Die Funktionsfahigkeit des Wettbewerbs: Weite Oligopole als Wettbewerbsbedingungen*, di dalam K. Herdzina (ed.), *op. cit.*, hal. 203.

<sup>13</sup>Market Share adalah perbandingan antara volume penjualan satu perusahaan atau lebih terhadap volume pasar keseluruhan.

dapat dirasakan, dengan mana ini akan meningkatkan intensitas persaingan. Dengan bertambah besarnya keuntungan sebuah perusahaan, maka ruang gerak keuangan perusahaan tersebut dalam menciptakan investasi inovasi dan penyesuaian investasi akan bertambah lebar pula. Hal tersebut tidak akan dirasakan atau terjadi pada persaingan perusahaan-perusahaan poli-poli.<sup>14</sup> Sehingga persoalan di sini menurut Kantzenbach bukan terletak pada "freedom of entry" seperti pada persaingan murni, melainkan pada derajat interdependensi dari perusahaan-perusahaan tersebut.<sup>15</sup>

Apabila kita merangkum beberapa persyaratan untuk orde persaingan yang diturunkan dari orde masyarakat (Gesellschaftsordnung), maka ada empat persyaratan persaingan yaitu, adanya orde hukum yang membuka kemungkinan untuk:<sup>16</sup>

- Kebebasan Berusaha (Gewerbefreiheit). Di sini dimaksudkan pengertian akses (access) dan exit pasar, bukan hanya akses terbuka atau tertutup, melainkan juga derajat hambatan-hambatan akses pasar. Termasuk pula di sini kebebasan perdagangan internasional, baik dari maupun ke pasar internasional.<sup>17</sup>
- Kebebasan Kontrak (vertragsfreiheit). Setiap individu mempunyai kebebasan untuk membuat dan menghapuskan kontrak dengan setiap peserta persaingan, tanpa harus mendapat izin pihak ketiga.<sup>18</sup>
- Untuk terjadinya sistem moneter yang dapat bekerja (workable).
- Dapat menjamin perlindungan persaingan terhadap pelbagai pembatasan persaingan.

Untuk terwujudnya persaingan yang positif, maka dari segi permintaan, harus terjadi reaksi aktif dari konsumen terhadap produk-produk yang ditawarkan di pasar. Artinya dibutuhkan seleksi mutu barang dari perusahaan-perusahaan oleh konsumen; adanya pergeseran preferensi dari mutu barang buruk ke yang lebih baik. Apabila reaksi ini tidak ada, maka persaingan positif sulit terjadi.<sup>19</sup> Sebaliknya dari segi penawaran dibutuhkan

<sup>14</sup>Ciri-ciri persaingan poli-poli adalah persaingan antara perusahaan-perusahaan dengan market share yang kecil, di mana jumlah peserta persaingan tersebut sangat banyak: Lihat H. Meffert, *Marketing, Einfuehrung in die Absatzpolitik* (Wiesbaden, Gabler Verlag, 1977), hal. 253.

<sup>15</sup>Lihat E. Kantzenbach, *op. cit.*, hal. 200.

<sup>16</sup>Lihat Hartmut Berg, *op. cit.*, hal. 217.

<sup>17</sup>Lihat G. Gaefgen, *Theorie der Wirtschaftspolitik*, di dalam Werner Ehrlicher, *op. cit.*, hal. 71.

<sup>18</sup>Lihat G.J. Stigler, *Die Vollstaendige Konkurrenz im historischen Rueckblick*, di dalam K. Herdzina (ed.), *op. cit.*, hal. 37.

<sup>19</sup>Lihat Hartmut Berg, *op. cit.*, hal. 217.

bukan hanya kemungkinan, melainkan pula kesadaran untuk berusaha. Maksudnya adalah kesadaran untuk menawarkan produknya dengan jujur, bukan mengambil cara-cara yang dapat menghambat jalannya persaingan sehat.<sup>20</sup> Tambah sedikit "spirit of competition" ini dimiliki oleh perusahaan-perusahaan, tambah tinggi pula kemungkinan untuk terjadinya pembatasan persaingan dalam bentuk monopoli yang merugikan masyarakat.

Tetapi seleksi pasar oleh konsumen adalah suatu nostalgia yang pada abad modern ini mungkin hanya dapat terjadi di beberapa pasar tradisionil. Justru selera konsumen tersebut menjadi obyek penelitian yang paling penting dalam teori marketing; bagaimana cara mempengaruhi konsumen untuk mengalihkan perhatiannya pada produk yang ditawarkan oleh perusahaan yang berkepentingan. Jadi, walaupun konsumen masih menentukan alokasi faktor-faktor produksi untuk memenuhi kebutuhan mereka, sekarang kebutuhan ini semakin banyak dipengaruhi oleh produser.

## KONSENTRASI DALAM EKONOMI

Sebelum kita meningkat ke instrumen-instrumen persaingan yang dapat membatasi penumpukan kekuatan ekonomi di beberapa anggota peserta pasar, baiklah kita melihat terlebih dahulu arti, bentuk dan penyebab konsentrasi dalam ekonomi. Konsentrasi dalam ekonomi adalah perubahan struktur elemen-elemen ekonomi yang disebabkan oleh akumulasi kekuatan ekonomi dari perusahaan besar yang merugikan perusahaan-perusahaan kecil.<sup>21</sup> Sedangkan konsentrasi dalam pengertian Marx adalah, pertumbuhan alat-alat produksi, yang kemudian melalui proses produksi kapitalistik mengakibatkan akumulasi modal pada beberapa individu kapitalis.<sup>22</sup> Tetapi konsentrasi yang dibahas oleh Marx berdasarkan teori akumulasi (Akkumulationstheorie) dapat digolongkan konvensional, dan penerapannya pada pembahasan mengenai konsentrasi di dunia perekonomian sekarang ini hanya bisa digunakan dalam batas-batas tertentu. Marx berangkat dari hak milik pribadi, dan di mana salah satu syarat untuk teori akumulasinya adalah, bahwa "produsen kapitalistik sebagai pemilik seluruh nilai lebih (Mehrwert).<sup>23</sup>

Dengan berjalannya waktu, terjadi pula perubahan-perubahan dalam status pemilikan modal, yaitu penjualan saham pada banyak penanam-

<sup>20</sup>Persaingan tidak jujur dapat terjadi misalnya melalui penjualan barang dengan harga sama, tetapi dengan mutu yang lebih buruk dari penjualan sebelumnya.

<sup>21</sup>"Konzentration," *Dr. Gablers Wirtschaftslexikon*, III, cet. 9, hal. 2483.

<sup>22</sup>Lihat Joerg Huffschmid, "Begründung und Bedeutung des Monopolbegriffs in der marxistischen politischen Ökonomie" (Makalah yang tidak dipublikasi), hal. 21.

<sup>23</sup>*Ibid*, hal. 21.

penanam modal yang kecil-kecil, sehingga tidak lagi diperlukan kelompok-kelompok untuk memiliki mayoritas dalam wewenang pengambilan keputusan satu perusahaan. Sebagai akibatnya pimpinan perusahaan berpindah dari kapitalis pemilik kepada suatu kelompok manajer yang mengatur perusahaan itu, dimana pemilihan tadi terjadi atas dasar keahlian dan bukan karena pemilikan. Walaupun demikian perubahan status pemilikan ini tidak menutup kemungkinan untuk terjadinya konsentrasi, sebaliknya, konsentrasi pemilikan berubah kedalam bentuk konsentrasi kekuatan.

Konsentrasi tersebut kemudian muncul dalam berbagai macam dan bentuk, di mana satu dengan lainnya seringkali mempunyai kaitan erat dalam pengertiannya. Beberapa macam konsentrasi yang dapat disebutkan di sini ialah:<sup>24</sup>

- Konsentrasi Fungsional. Penggabungan berbagai perusahaan, baik pada tingkat produksi yang sama (pabrik baja dengan pabrik baja lainnya), pada tingkat produksi yang mempunyai kaitan satu dengan lainnya (pabrik otomotif dengan perusahaan suku cadang), atau pada tingkat produksi yang berlainan (pabrik mesin dengan perusahaan surat kabar). Penggabungan itu dapat berbentuk kartel, konsern ataupun trust.
- Konsentrasi Pemilikan. Contoh yang dapat disebutkan di sini adalah pemilikan saham perusahaan/perorangan di beberapa sektor ekonomi, dan juga pemilikan hak paten untuk beberapa teknologi.
- Konsentrasi Personal. Apabila seseorang memiliki fungsi otorita<sup>25</sup> yang penting dalam pemerintahan, tetapi secara tidak langsung juga mempunyai ruang gerak yang besar dalam sektor ekonomi.

Penyebab konsentrasi ekonomi yang paling menonjol adalah akibat dari dinamika kegiatan ekonomi.<sup>26</sup> Dalam fase pertumbuhan ekonomi misalnya, terjadi peningkatan permintaan (demand), untuk mana dibutuhkan kenaikan omset dan perbaikan kapasitas produksi. Hal tersebut dapat dilaksanakan -- dalam pengertian ekonomi perusahaan -- tidak hanya melalui pendirian perusahaan baru, melainkan juga dengan cara ekspansi pabrik dan perusahaan. Contoh yang paling sering ditemui di negara berkembang akhir-akhir

<sup>24</sup> Lihat *Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer e. V. Bonn. Unternehmerwirtschaft, Uebermaessige Konzentration - Ihre Gefahren und Moeglichkeiten der Eindaemmung*, di dalam Hans-Heinrich Barnikel (ed.), *Probleme der Wirtschaftlichen Konzentration* (Darmstadt, Wissenschaftliche Buehgesellschaft, 1975), hal. 65; Lihat juga A.F. Metzingen, G. Kugler, *Betriebswirtschaftslehre der Unternehmung* (ed. ke 5, Wuppertal, Europa-Lehrmittel, 1976), hal. 58.

<sup>25</sup> Mempunyai wewenang untuk membuat keputusan dalam pemerintahan.

<sup>26</sup> Lihat *Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer e. V. Bonn. Unternehmerwirtschaft, op. cit.*, hal. 67.

ini adalah ekspansi perusahaan melalui usaha patungan antara perusahaan nasional dan perusahaan asing. Akibat langsung dari gabungan tadi adalah terjadinya perubahan struktur pasar, dalam mana muncul perusahaan-perusahaan monopoli dan oligopoli sebagai inovator. Seperti telah dibahas di depan tadi, inovator ini dapat memberikan dampak positif dalam perekonomian, ialah dengan merangsang keaktifan perusahaan-perusahaan lain melalui persaingan ke arah perbaikan manajemen dan teknik produksi, mutu produk, dan dengan demikian juga penurunan harga jual. Bila kita meminjam istilah teori tingkat pertumbuhan dari ahli ekonomi pembangunan W.W. Rostow, maka perusahaan-perusahaan tadi sangat dibutuhkan dalam tahap "prakondisi untuk lepas landas." Tetapi tidak semua yang berkilat itu emas, dan bukan semua teori Barat itu indah. Di sini kita dihadapkan pada kenyataan kondisi dunia usaha di negara berkembang itu sendiri, yang pada umumnya masih sangat lemah. Akses pasar sering kali tidak terjadi untuk perusahaan-perusahaan yang tidak termasuk dalam usaha patungan tadi, justru karena eksistensi perusahaan-perusahaan monopoli atau oligopoli tersebut yang mempunyai "market share" tinggi. Sehingga yang terjadi kemudian bukanlah perbaikan harga pasar, melainkan distorsi harga pasar disebabkan oleh harga administratif,<sup>27</sup> yang ditetapkan oleh perusahaan-perusahaan tadi.

Pada saat, di mana terjadi penurunan permintaan, omset perusahaan akan mengalami kemunduran, walaupun tentu saja proporsi kemunduran ini dari satu perusahaan ke perusahaan lain berbeda. Perusahaan dengan modal kuat pada umumnya akan bertahan, yang mana ini tidak berlaku untuk perusahaan-perusahaan dengan modal lemah. Sehingga terjadilah bentuk perusahaan oligopoli akibat perubahan pasar yang bertambah sempit. Apabila proses kemunduran tadi berlangsung berkepanjangan, dalam mana akan timbul stagnasi pendapatan riil, maka terjadi erosi keuntungan. Di sini akan timbul seruan para pengusaha untuk mengadakan penggabungan perusahaan, yang terkenal dengan kartel pada saat krisis struktur.<sup>28</sup> Dengan adanya kesepakatan mengenai penyesuaian produksi pada kebutuhan pasar, maka perbaikan penggunaan modal investasi dan "economies of scale" dapat dicapai. Dalam jangka panjang hal ini akan mempunyai dampak positif bagi jaminan lapangan kerja. Tetapi dampak negatif yang terjadi adalah, harga produk yang ditetapkan bagi industri hulu atau hilir akan dimonopolisasi. Jadi bukan harga yang ditetapkan berdasarkan persaingan antar perusahaan-perusahaan

<sup>27</sup>Harga yang ditetapkan oleh perusahaan terkemuka (price-leader) berdasarkan perhitungan biaya perusahaan (target pricing) tetapi bukan suatu harga yang ditetapkan berdasarkan hasil persaingan di antara perusahaan-perusahaan.

<sup>28</sup>Kartel pada saat krisis struktur (Strukturkrisenkartell) didirikan pada saat permintaan pasar menurun, dengan mana diadakan kesepakatan mengenai penyesuaian kapasitas produksi terhadap kebutuhan pasar secara bertahap.

tadi. Harga tersebut juga secara tidak langsung akan dibebankan pula pada konsumen.

Perluasan pasar domestik ke dalam integrasi ekonomi (pasar bersama) juga dapat menyebabkan konsentrasi, misalnya konsentrasi teknik. Racionalisasi melalui spesialisasi teknik produksi untuk beberapa produk, selain meningkatkan pengembangan teknologi, tetapi juga menciptakan hambatan persaingan bagi perusahaan-perusahaan yang tidak mampu menciptakan itu.

Titik berat program pembangunan melalui fasilitas dan peraturan yang dijalankan pemerintah tidak sedikit mengakibatkan konsentrasi. Misalnya untuk menggalakkan produksi dalam negeri, dilaksanakan beberapa larangan impor untuk barang-barang tertentu. Hal ini jelas akan membatasi persaingan, di mana akan dipertanyakan apakah harga barang-barang tersebut akan relatif mengalami perbaikan ketimbang barang-barang impor (misalnya industri otomotif). Atau sistem perkreditan di bidang usaha, melalui pertimbangan pemberian kredit juga akan menyebabkan terjadinya konsentrasi. Pada permohonan kredit, perusahaan akan dihadapkan pada pertanyaan mengenai bonafiditas perusahaan, sehingga pada umumnya perusahaan-perusahaan besar akan mendapatkan akses yang lebih mudah dalam hal pemberian kredit. Hal tersebut akan memudahkan bobot pertumbuhan perusahaan-perusahaan tadi dengan relatif lebih cepat dibanding perusahaan-perusahaan dengan kredibilitas rendah.

## INSTRUMEN PERSAINGAN EKONOMI

Politik persaingan adalah bagian dari politik ekonomi<sup>29</sup> yang bermaksud untuk mempengaruhi perilaku peserta pasar, agar proses pasar dapat berlangsung berdasarkan proses persaingan.<sup>30</sup> Titik tolak dari politik persaingan dengan demikian adalah menemukan bentuk-bentuk hambatan persaingan serta bagaimana cara untuk menghindari atau menetralisasi hambatan-hambatan tadi agar dapat tercipta proses pasar berdasarkan persaingan.

<sup>29</sup> Politik ekonomi memuat pengertian mengenai subyek-subyek politik ekonomi (Kabinet, Bank Negara, Kamar Dagang dan lainnya), yang berusaha mempengaruhi aktivitas ekonomi (obyek politik ekonomi) melalui tindakan-tindakan atau kebijakan-kebijakan yang dijalankannya. Tujuan dari tindakan atau kebijakan tadi adalah untuk mengoreksi situasi riil (Ist-Situation) yang kurang memuaskan, serta sedapat mungkin menyesuaikannya dengan situasi yang dikehendaki (Soll-Situation). Sebagai contoh, apabila hasil dari sistem pasar memerlukan koreksi (misalnya memburuknya kondisi persaingan pasar akibat dari adanya hambatan-hambatan persaingan, serta di mana mekanisme pasar tidak dapat menanggulanginya), maka dibutuhkan peranan politik ekonomi untuk menciptakan kelancaran sistem tadi kembali, misalnya melalui instrumen politik persaingan. Lihat juga Hartmut Berg, Dieter Cassel, *Theorie der Wirtschaftspolitik*, di dalam D. Bender, Hartmut Berg dan lainnya, *op. cit.*, hal. 141.

<sup>30</sup> Lihat Egon Tuchfeldt, *Wettbewerbspolitik*, di dalam Werner Ehrlicher, Ingeborg Esenwein-Rothe dan lainnya (ed.), *op. cit.*, hal. 178.

Pemikiran dasar politik persaingan, baik itu dilihat dari bentuk konsep ataupun dari berbagai nilai ekspektasi politik, adalah terletak pada penerapan peraturan permainan perilaku pasar. Pada dasarnya sifat dari peraturan permainan tersebut bukanlah memberikan instruksi positif terhadap perilaku peserta pasar, melainkan berbentuk larangan untuk beberapa hal yang dapat mengurangi efisiensi persaingan. Tetapi apabila kita melihat lebih lanjut kepada instrumen-instrumen politik persaingan melalui undang-undang dan peraturan-peraturannya, maka dapat dirasakan adanya sifat "mufakat" dan "konflik" dalam peraturan permainan yang telah ditetapkan tersebut. Hal ini dapat dipahami karena di sini dilibatkan tiga orde masyarakat, yaitu orde hukum, orde ekonomi dan orde sosial, yang mempunyai disiplin serta tujuan yang berlainan. Sehingga akan sulit bagi lembaga hukum untuk menemukan sistem dari norma-norma hukum yang dapat mendukung peningkatan efisiensi persaingan. Apalagi bahwa teori persaingan banyak memuat hipotesa yang saling bertentangan, yang mana sebagian besar belum dapat dibuktikan secara empiris, sehingga sulit untuk menyajikan bentuk konstitusi yang tepat bagi efisiensi persaingan.<sup>31</sup> Sehingga penerapan peraturan permainan tadi lebih banyak didukung oleh cara pengamatan pragmatis.

Agar argumen-argumen tadi dapat dimengerti, diberikan di sini ilustrasi singkat mengenai instrumen-instrumen politik persaingan yang diambil dari Jerman Barat, yaitu "Undang-Undang Terhadap (against) Pembatasan Persaingan" (selanjutnya disingkat dengan UUPP), yang memuat "Politik Anti-Kartel," "Pengawasan Terhadap Penyalahgunaan (Miszbarauhsaufsicht)" serta "Pengawasan Penggabungan Perusahaan (Zusammenschluszkontrolle)."<sup>32</sup> Lembaga yang berwewenang untuk menjalankan UUPP tadi adalah Menteri Federal Ekonomi (Bundesminister fuer Wirtschaft), Kantor Kartel Pusat (Bundeskartellamt) dan Jawatan Kartel Negara Bagian (Landeskartellbehoerden).<sup>33</sup>

UUPP pasal 1 yang disahkan mulai tanggal 27 Juli 1957, dan kemudian diperbaharui serta disahkan pada tanggal 4 April 1974, memuat larangan mengenai kontrak (Vertrag) atau putusan yang dibuat oleh perusahaan atau gabungan perusahaan untuk tujuan bersama, sejauh mana kontrak atau putusan tadi dapat digunakan untuk mempengaruhi kondisi pasar melalui pembatasan persaingan.<sup>34</sup>

<sup>31</sup> Lihat K. Herdzina, "Einleitung - Zur historischen Entwicklung der Wettbewerbstheorie," *op. cit.*, hal. 18 dst.

<sup>32</sup> "Kartel," *Dr. Gablers Wirtschaftslexikon*, III, cet. 9, hal. 2332.

<sup>33</sup> "Kartel," *Der Grosse Brockhaus*, VI (1982), hal. 187.

<sup>34</sup> Lihat Hartmut Berg, *op. cit.*, hal. 232; lihat juga Egon Tuchfeldt, *op. cit.*, hal. 180.

Melalui Penjelasan UUPP tadi terlihat adanya kemungkinan-kemungkinan pengecualian untuk penggabungan perusahaan, karena yang digarisbawahi dalam UUPP tersebut adalah dampak-dampak dari penggabungan terhadap persaingan, dan bukan penggabungan itu sendiri. Sehingga dapat dikatakan bahwa UUPP itu memuat berbagai kemungkinan "mufakat" antara apa yang dibutuhkan dan apa yang dilarang dalam persaingan. Apalagi adanya beberapa jenis penggabungan perusahaan (di sini dimaksudkan dengan kartel) -- dalam konteks perusahaan -- yang dibutuhkan untuk meningkatkan efisiensi persaingan (misalnya, kartel ekspor dan impor).

Beberapa contoh jenis pengecualian larangan kartel (Kartell-verbote) adalah:<sup>35</sup>

- Kartel-kartel Berdasarkan Izin (Erlaubniskartelle). Izin ini diperoleh dari kantor kartel pusat dan tidak berlaku untuk kurun waktu lebih dari tiga tahun, serta dapat dicabut kembali. Pencabutan ini sebagian fakultatif dan sebagian obligatoris (berdasarkan syarat-syarat dari dampak penguasaan pasar atau penyalahgunaan kekuasaan). Izin tersebut dapat diperpanjang melalui permohonan kembali. Izin-izin -- berikut penolakan izin -- diumumkan dalam Lembaran Negara (Bundesanzeiger) serta dicatat dalam daftar kartel pada kantor kartel pusat.
- Kartel-kartel Berdasarkan Laporan (Anmeldekartelle). Pembentukan kartel ini berlaku apabila -- setelah pelaporan -- tidak ada pencabutan kembali dari kantor kartel pusat. Kartel-kartel tersebut -- kecuali kartel ekspor -- diumumkan dalam Lembaran Negara serta dicatat dalam daftar kartel.

Walaupun ada beberapa jenis peraturan kartel yang menemukan legitimasinya berdasarkan kemakmuran kegiatan ekonomi secara keseluruhan, tetapi dalam realita akan sangat sulit untuk menarik perbedaan antara kemakmuran ekonomi dan kartel yang merugikan. Karena setiap ikatan beberapa parameter ekonomi berarti pengurangan hubungan rivalitas, dengan demikian memperkecil kemungkinan efisiensi persaingan.<sup>36</sup> Jadi bukan gabungan perusahaan yang tidak diinginkan dalam politik ekonomi melainkan keterlibatannya dalam pembatasan persaingan, di mana ini terkadang tidak terlihat secara langsung, tetapi lebih dalam bentuk dampak samping dari gabungan perusahaan tersebut.

Sifat "mufakat" dan "konflik" ini juga terasa pada instrumen-instrumen politik persaingan Jerman Barat lainnya, yakni "Pengawasan Terhadap Penyalahgunaan Kekuatan" dan "Pengawasan Penggabungan Perusahaan." Eksistensi kekuatan pasar dalam penjelasan UUPP tidak dilarang, sejauh

<sup>35</sup>"Kartell," *op. cit.*

<sup>36</sup>Lihat Egon Tuchfeldt, *op. cit.*, hal. 182.

mana itu tidak disalahgunakan.<sup>37</sup> Sebagai kriteria dari kekuatan pasar diperlukan tolok ukur "market share," keuangan perusahaan, derajat intensitas hubungan suatu perusahaan dengan perusahaan lain serta eksistensi hambatan laten akses pasar yang diakibatkan oleh perusahaan atau gabungan perusahaan tersebut.<sup>38</sup> Dari penjelasan tadi berarti hanya perusahaan-perusahaan, yang melalui penggabungan, dapat meraih posisi penguasaan pasar (marktbeherrschende Stellung) akan dilarang. Tetapi dalam undang-undang tersebut juga tersurat, apabila perusahaan-perusahaan tersebut berhasil membuktikan bahwa justru dengan adanya penggabungan, perbaikan kondisi pasar dapat terlaksana, dan di mana dampak ini lebih besar dari dampak lainnya (memburuknya persaingan), maka izin penggabungan dapat diperoleh.<sup>39</sup>

## PERUBAHAN STRUKTUR EKONOMI INDONESIA

Dalam usaha untuk memperbaiki keadaan ekonomi yang dalam periode 1960-an sangat merosot, Pemerintah Orde Baru melaksanakan beberapa program, seperti program rehabilitasi, konsolidasi serta stabilisasi. Juga dalam rangka peningkatan pertumbuhan ekonomi diadakan liberalisasi dalam penanaman modal asing, terutama di sektor perindustrian dan pertambangan. Usaha Pemerintah Orde Baru ini menunjukkan hasil yang cukup memuaskan, terlihat dari pencerminannya melalui pertumbuhan ekonomi yang pesat. Pertumbuhan ini kemudian juga diikuti dengan perubahan struktur di pelbagai bidang ekonomi.

Dengan ditetapkannya Undang-Undang Penanaman Modal Asing No. 1/67 pada tanggal 10 Januari 1967 dan Undang-Undang Penanaman Modal Dalam Negeri, November 1968, terlihat adanya kenaikan drastis di bidang investasi, terutama investasi swasta. Pada kurun waktu 1970-1972 pangsa (share) investasi terhadap Produk Nasional Bruto (PNB) mencapai jumlah 16,2%, berarti meningkat lebih dari dua kali lipatnya pangsa investasi dalam periode 1966-1968 yang hanya 7,1%.<sup>40</sup> Sektor industri juga mengalami perubahan, yaitu meningkat menjadi 12,5% (1970-1972) dari 9,9% pada kurun waktu 1966-1968, walaupun kenaikan ini tidak sebesar jumlah peningkatan pada sektor investasi. Hal ini dapat disimpulkan antara lain karena rendahnya tingkat teknologi, efisiensi dari sebagian besar perusahaan-perusahaan na-

<sup>37</sup>Lihat "Kartell," *Dr. Gablers Wirtschaftslexikon*, *op. cit.*; lihat juga "Kartell," *Der Grosse Brockhaus*, *op. cit.*

<sup>38</sup>Lihat Hartmut Berg, *op. cit.*, hal. 245.

<sup>39</sup>*Ibid.*

<sup>40</sup>Angka-angka diperoleh dari publikasi Biro Pusat Statistik.

sional yang ada, serta keterbatasan prasarana dan sarana industri di Indonesia saat itu. Apabila penjelasan tadi dikaitkan dengan impor, maka dapat dipahami mengapa sampai dengan kurun waktu 1978 impor kita masih tinggi, yaitu 21,6% (1974-1978) dari 16,7% pada periode 1970-1972.<sup>41</sup> Apalagi kaitan ke depan dan ke belakang antar industri saat itu boleh dikatakan hampir tidak ada. Sehingga dengan demikian terlihat bahwa industri kita dalam kurun waktu tersebut masih sangat tergantung dari impor.

Secara teoretis terlintas harapan bahwa dengan meningkatnya akses perusahaan-perusahaan ke pasar, maka efisiensi persaingan pun akan meningkat. Tetapi tentu saja hal ini harus dikaitkan dengan struktur pasar yang kemudian terjadi akibat dari perubahan struktur ekonomi tadi. Mengambil contoh dari Penanaman Modal Asing (PMA) dan Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN), terlihat bahwa secara sektoral investasi di sektor manufaktur mengambil bagian yang paling dominan dibanding sektor-sektor lainnya, yaitu PMA dengan jumlah US\$301,2 juta dan PMDN Rp193 miliar pada tahun 1976.<sup>42</sup> Proporsi penanaman modal ini -- secara sektoral -- tidak mengalami perubahan sampai dengan tahun 1983. Perluasan dan pengembangan sektor manufaktur dari tahap ke tahap akan terus mendapat perhatian besar. Semakin maju dan modern sektor ini, maka pergeseran dalam struktur pasar ke arah struktur yang bersifat oligopolistik bukan pula dapat diabaikan kebenarannya. Hal ini dapat dipahami apabila kita melihat pada perbandingan nilai investasi rata-rata antara PMA dan PMDN, yang pada kurun waktu (1967-1979) berjumlah 11% : 2,6%.<sup>43</sup> Selanjutnya untuk mengetahui berapa besar modal yang sebenarnya dilaksanakan, dapat dilihat melalui rasio realisasi penanaman modal,<sup>44</sup> di mana untuk PMA pada periode 1970-1979 berjumlah 46,7%, sedangkan rasio realisasi PMDN masih jauh di bawah itu.<sup>45</sup> Sehingga dapat dikatakan bahwa sumbangan PMA terhadap Produk Domestik Bruto cukup berarti, terutama pada awal 1970-an. Meskipun demikian, akibat investasi asing yang lebih padat modal dan jumlah perusahaan asing yang lebih besar saat itu, maka sumbangan PMA tadi menampakkan sisi lainnya pada bentuk pasar yang menjadi oligopolistik, kalau bukan monopolistik. Perusahaan-perusahaan ini kemudian berubah menjadi perusahaan dominan dalam penguasaan pasar, apalagi sering kali terjadi bahwa industri hulu dan

<sup>41</sup>Angka-angka diperoleh dan diolah dari publikasi Biro Pusat Statistik.

<sup>42</sup>Lihat Bank Indonesia (ed.), *Laporan Tahun Pembiukan 1979/1980* (Jakarta, 1980), Tabel 43, hal. 110 dan Tabel 46, hal. 114.

<sup>43</sup>Lihat Engelina Pattiasina, "Dampak-dampak Kegiatan Penanaman Modal Asing terhadap Pertumbuhan Ekonomi di Indonesia," *Analisa*, Tahun XI, No. 9 (September 1982), hal. 881-899.

<sup>44</sup>Rasio realisasi penanaman modal adalah perbandingan antara jumlah seluruh volume penanaman modal yang direalisasi terhadap jumlah seluruh penanaman modal swasta.

<sup>45</sup>Lihat Engelina Pattiasina, *loc. cit.*

hilir malah dilaksanakan di bawah naungan atap organisasi "mother company." Sehingga terjadilah konsentrasi pasar yang menghambat untuk terjadinya suatu persaingan ekonomi yang efisien. Selain itu kebijaksanaan proteksi industri dalam negeri yang tertuang dalam beberapa peraturan pemerintah seperti larangan impor atau kebijaksanaan tarif impor, tidak sedikit pula memberi peluang untuk terjadinya hambatan persaingan.

## DILEMA PEMBANGUNAN NASIONAL

Aktualisasi gagasan pemerataan menjelang dasawarsa 1980-an menunjukkan adanya kesadaran pemerintah mengenai eksistensi konsentrasi ekonomi di Indonesia. Kesenjangan ekonomi dapat mengakibatkan kesenjangan sosial, dan dengan mengurangi kesenjangan ekonomi diharapkan dapat memperkecil disparitas sosial. Bagaimana bentuk instrumen yang digunakan untuk mengurangi konsentrasi ekonomi dalam pemerintahan Orde Baru ini?

Melalui Pelita IV terlihat beberapa usaha pemerintah dalam menanggulangi masalah konsentrasi tadi, yakni melalui seperangkat fasilitas bagi pengusaha golongan ekonomi lemah, antara lain dengan kebijaksanaan per-kreditan, meningkatkan keahlian dan kemampuan pengusaha-pengusaha tadi melalui penyuluhan, serta membantu usaha dalam memperluas pemasaran. Selanjutnya beberapa program telah dijalankan untuk pemerataan pembangunan, yaitu program-program pembangunan daerah dalam menciptakan prasarana berikut sarana industri untuk mewujudkan usaha yang berimbang antara pusat dan daerah (misalnya dengan membangun "growth-centre" di beberapa tempat).

Dari penjelasan di atas terlihat bahwa instrumen-instrumen yang digunakan dalam mengatasi masalah konsentrasi adalah melalui kebijaksanaan pemerintah yang bersifat indikatif. Sehingga muncullah di sini pertanyaan mengenai "diagnosa" dan "terapi"; apakah diagnosanya telah benar dan apakah terapinya juga sesuai dengan diagnosa yang diperoleh? Dalam pemerataan terkandung hakikat partisipasi. Apakah wadah-wadah yang disediakan telah cukup untuk menimbulkan partisipasi aktif masyarakat, misalnya dalam kesempatan berusaha? Selanjutnya dalam kata partisipasi terkandung pemikiran mengenai kebebasan berusaha, yang merupakan syarat untuk dapat terjadinya persaingan ekonomi yang efisien. Sebaliknya kebebasan berusaha menuntut adanya "free entry" ke pasar, apakah akses pasar yang demikian itu eksis di Indonesia?

Pertanyaan yang paling fundamental selanjutnya adalah pertanyaan dilematis; pertumbuhan atau pemerataan? Di sini politik ekonomi menampakkan wujudnya dalam bentuk koordinasi tujuan-tujuan pembangunan yang

ingin dicapai. Apabila pertumbuhan ekonomi yang ingin diraih, maka prinsip pemerataan tersisihkan, dan sebaliknya. Sehingga sebelum memformulasikan tujuan-tujuan tadi, maka harus diteliti lebih dahulu bagaimana hubungan tujuan-tujuan itu satu dengan lainnya (konflik, komplementer, substitutif atau bebas nilai). Selain itu pertanyaan mengenai operasionalitas suatu tujuan adalah merupakan faktor penting dalam menterjemahkan tujuan-tujuan tadi pada penerapannya dalam aktivitas ekonomi; apakah tujuan-tujuan tersebut dapat diukur (kuantitatif atau kualitatif)? Apabila ya, apa tolok ukurnya? Tolok ukur dari pertumbuhan ekonomi misalnya melalui indikator-indikator ekonomi seperti pendapatan riil per kepala atau melalui Produk Domestik Bruto, yang mana semuanya dapat diterjemahkan dalam angka. Tetapi tujuan pemerataan atau stabilitas nasional adalah bentuk tujuan yang kualitatif, dan akan sangat sulit untuk menemukan tolok ukur yang tepat untuk kedua tujuan tersebut. Sehingga sering kali "tendensi keseimbangan" digunakan sebagai tolok ukur untuk tujuan-tujuan kualitatif tadi.

## PENUTUP

Bukan tolok ukur yang dipermasalahkan melalui pengajuan pertanyaan-pertanyaan di atas, melainkan konsistensi dari preferensi tujuan-tujuan pembangunan serta terapi terhadap hambatan-hambatan yang ada di dalamnya yang perlu dibahas. Seperti telah diuraikan sebelumnya, konsentrasi pasar dapat memberikan sumbangsih yang berarti terhadap pertumbuhan ekonomi, tetapi di sisi lain kekuatan tersebut dapat pula merupakan hambatan untuk terjadinya persaingan ekonomi yang efisien. Sehingga timbul pemikiran mengenai urgensi dari instrumen-instrumen politik persaingan, terutama dalam masa-masa berat seperti dalam Pelita IV ini. Relevansi penerapan konsep pemerataan secara konsisten akan lebih terasa justru pada saat kelesuan ekonomi. Tentu bukan dari kacamata pertumbuhan ekonomi, melainkan dari sisi-sisi kesejahteraan sosial; karena kesenjangan sosial dapat mengakibatkan ancaman laten terhadap stabilitas nasional.

Pencarian sistem ekonomi Indonesia bukanlah inferior dibanding dengan relevansi hukum pembatasan terhadap persaingan di Indonesia. Karena kesulitan yang dihadapi dalam mencari konsep politik ekonomi yang dapat menuhi kriteria rasionalitas tidaklah sedikit. Apalagi bahwa dalam perwujudannya, konsep politik ekonomi membutuhkan suatu kejelasan mengenai maxim masyarakat, yang merupakan dasar bagi pemilihan prinsip koordinasi politik ekonomi. Maxim masyarakat tersebut sebaliknya tidak boleh bersifat antagonis terhadap instrumen-instrumen yang digunakan dalam prinsip penyelarasan tadi.

Bukan "asas kekeluargaan" yang dipermasalahkan, tetapi konsistensi penerapannya dalam orde politik ekonomi yang harus dibenahi. Keterkaitan antara ideologi dasar, sistem ekonomi dan politik ekonomi menuntut suatu kejelasan, agar interdependensi ketiganya dalam kegiatan-kegiatan ekonomi tidak saling bertentangan. Sistem ekonomi yang telah dipilih, berarti harus bersifat komplementer terhadap instrumen-instrumen politik persaingan, selanjutnya ideologi dasar tidak boleh bersifat antagonis terhadap instrumen-instrumen sistem ekonomi.

Suatu masalah yang pelik, yang pemberahannya tidak dapat dipecahkan dalam satu malam, melainkan membutuhkan dan menuntut kebijaksanaan dan ketepatan dalam pemilihan prioritas Pembangunan Nasional. Waktu memang masih panjang, tetapi kesejahteraan sosial memerlukan terapi yang tepat, bukan karena resesi atau kelesuan ekonomi, melainkan untuk penyempurnaan pembangunan yang menuju masyarakat adil dan makmur.

# **RAPBN 1985/1986: Tantangan dan Harapan yang Diciptakannya\***

**Pande Radja SILALAHI**

Bila dibandingkan dengan rencana tahun kedua Pelita IV, RAPBN 1985/1986 yang berjumlah Rp 23 trilyun lebih ternyata lebih kecil dan kalau dibandingkan dengan APBN 1984/1985 menunjukkan kenaikan nominal sebesar 12,1%. Seandainya tingkat inflasi dapat dipertahankan sekitar 8% dalam tahun anggaran mendatang berarti peningkatan riil RAPBN 1985/1986 secara total hanya sekitar 4% dan pengeluaran pembangunan bahkan akan mencuat. Melihat gambaran ini sudah ada yang menyimpulkan bahwa pertumbuhan ekonomi yang mungkin dapat dicapai dalam tahun anggaran mendatang tidak akan jauh berbeda dengan yang dicapai dalam tahun 1984/1985, dan harapan sektor pemerintah dapat berfungsi sebagai motor penggerak pertumbuhan ekonomi telah sirna.

Dalam beberapa tahun terakhir ini banyak aparat pemerintah yang selalu mendengungkan bahwa kenaikan APBN yang pesat dan terus-menerus merupakan cermin dari keberhasilan pembangunan, cermin dari kemampuan yang besar dari sektor pemerintah menciptakan pertumbuhan ekonomi. Pernyataan yang biasanya dibumbui dengan angka-angka statistik ini diyakini oleh banyak orang sehingga RAPBN 1985/1986 yang meningkat relatif kecil ditafsirkan merupakan indikasi dari ketidakmampuan pemerintah menciptakan pertumbuhan ekonomi atau ketidakmampuan pemerintah menjadi motor penggerak pertumbuhan ekonomi.

Tidak dapat disangkal bahwa APBN mempunyai bobot yang besar dalam menciptakan pertumbuhan ekonomi terlebih karena sampai sekarang sebagian terbesar investasi masih bersumber dari sektor pemerintah. Namun, kiranya perlu diingat bahwa bobot sektor pemerintah dalam menciptakan pertumbuhan ekonomi sangat tergantung kepada beberapa faktor seperti, bagaimana

\*Akan dimuat juga dalam Majalah *Eksekutif* edisi Februari 1985.

sumber-sumber dana dikelola, bagaimana pengeluaran disalurkan serta bagaimana perilaku pengelola dalam menyedot dan menyalurkan dana tersebut. Dengan perkataan lain, kemampuan APBN menjalankan fungsinya bukan hanya ditentukan oleh faktor kuantitas tetapi juga oleh faktor kualitas, dan bahkan dalam tahun-tahun yang akan datang faktor yang disebut terakhir ini akan menjadi lebih dominan. Atas dasar pemikiran ini penelaahan yang lebih mendalam terhadap RAPBN 1985/1986 yang kemungkinan besar akan menjadi APBN 1985/1986 tanpa perubahan yang berarti cukup penting.

## PENAJAMAN PRIORITAS DAN PERUBAHAN KEBIJAKAN

Peningkatan pengeluaran pembangunan secara nominal hanya sebesar 1,8% merupakan kejadian yang pertama kali sejak awal Pelita I. Dengan peningkatan pengeluaran pembangunan yang relatif kecil ini bersamaan dengan pertumbuhan yang relatif besar dalam pengeluaran rutin ternyata koniposisi pengeluaran pemerintah berubah yaitu saham pengeluaran rutin menjadi lebih besar (54%) dari pengeluaran pembangunan (46%) (lihat Tabel 1). Perubahan ini pada hakikatnya tidak berarti buruk karena sebenarnya tidak ada rumus dalam ilmu keuangan negara atau ilmu ekonomi yang menyatakan bahwa pengeluaran pembangunan harus lebih besar daripada pengeluaran rutin. Lagipula pengamatan lebih dalam menunjukkan bahwa tidak semua pengeluaran pembangunan merupakan investasi dan tidak seluruh pengeluaran rutin merupakan konsumsi menurut pengertian ekonomi. Namun demikian, melihat komposisi RAPBN 1985/1986 segera dapat dibayangkan bahwa tanpa suatu usaha khusus untuk meningkatkan "daya gerak pengeluaran" bagi penciptaan lapangan pekerjaan, pertumbuhan ekonomi (melalui multiplier effect), masalah-masalah ekonomi yang akan dihadapi akan menjadi semakin mencekam. Di sinilah letak pentingnya penajaman prioritas proyek-proyek pembangunan dalam tahun-tahun yang akan datang.

Dalam beberapa tahun terakhir ini timbul kesan bahwa daya serap sektor pemerintah secara relatif semakin menurun. Hal ini tercermin dari jumlah SIAP yang cenderung bertambah besar. Selama periode 1969/1970 -1982/1983, pertumbuhan SIAP secara rata-rata mencapai 45,7% setahun dan ini lebih besar dari pertumbuhan rata-rata pengeluaran pembangunan (37,4% setiap tahun, lihat Tabel 2). Menurut keterangan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan/Ketua Bappenas, Prof.Dr. Sumarlin, "terhitung tanggal 1 Desember 1984" besarnya SIAP adalah sebagai berikut: tahun anggaran 1981/1982 sebesar Rp 109.485 juta, 1982/1983 sebesar Rp 368.833 juta dan tahun 1983/1984 sebesar Rp 855.935 juta. Selanjutnya, selama delapan bulan pertama tahun anggaran 1984/1985 baru sebesar Rp 917.379 juta atau hanya sebesar 30,3% dari dana anggaran pembangunan dalam rupiah yang telah digunakan. Melihat angka-angka ini segera terbayang kepada kita bahwa

Penerimaan	APPBN 1984/1985	RAPBN 1985/1986	$\Delta$ $\%_0$	APPBN 1984/1985	RAPBN 1985/1986	$\Delta$ $\%_0$
<i>A. Penerimaan Dalam Negeri</i>						
1. Penerimaan Minyak Bumi dan Gas Alam	16.149,4	18.677,9	15,7	10.101,1	12.399,0	22,7
- Minyak	10.366,6	11.159,7	7,7	3.189,5	4.117,3	29,1
- LNG	8.895,1	9.479,6	6,6	415,7	482,5	16,1
1.471,5	1.680,1	14,2	2.307,9	3.115,8	35,0	
II. Penerimaan di luar Minyak Bumi dan Gas Alam	5.782,8	7518,2	30,0	286,6	313,3	9,3
1. Pajak Penghasilan/ Pendapatan Perorangan	577,6	797,3	38,0	11. Belanja Pegawai 1. Belanja Barang DN	99,9 12.263,9	116,6 1.329,9
2. Pajak Penghasilan BUMN	496,8	658,0	32,4	2. Belanja Barang LN	89,1 1.207,8	12,2 1.451,8
3. Pajak Penghasilan Badan Usaha Swasta	754,1	1.010,1	33,9	III. Subsidi Daerah Otonom 1. Belanja Pegawai 2. Belanja Non-pegawai	56,1 1.784,6	78,1 2.590,4
4. Hasil pemungutan ke- giatan usaha	442,2	314,4	-28,9	IV. Bunga/Cicilan Hutang 1. Bunga 2. Cicilan 3. Hutang DN	203,2 2.686,1 30,0	241,4 3.559,1 30,0
5. Hasil potongan bunga dividen, royalty, dsb.	180,4	294,2	63,1	2. Hutang LN	2.656,1	3.529,1
6. Pajak pertambahan nilai barang dan jasa dan pajak penjualan atas barang mewah	958,2	1.666,4	73,9	V. Pengeluaran Rutin Lainnya 1. Subsidi BBN 2. Lain-lain	1.177,0 1.147,0 30,0	602,3 532,3 70,0
7. Bea masuk	681,4	717,1	5,2			
8. Cukai	727,5	963,3	32,4	B. Pengeluaran Pembangunan	10.459,3	10.647,0
9. Pajak Eksport	123,6	101,7	-17,7	1. Penimbayaan Rupiah, 1. Deparcileun/Lembaga	6.087,8 3.129,8	1,8 6.349,8
10. IPEDA	150,6	167,4	11,2	2. Nankain 3. IPEDA	380,2 150,6	4,3 3.8
11. Pajak lainnya	75,4	96,4	27,9	4. Proyek Inpres 5. Timor Timur 6. Subsidi Pupuk	1.357,4 8,5 458,7	167,4 1.467,3 557,8
12. Penerimaan Bukan Pajak	615,0	731,9	19,0	7. PNIP 8. Lain-lain	359,6 243,0	21,6 248,6
<i>B. Penerimaan Pembangunan</i>	4.411,0	4.368,1	-0,0	II. Bantuan Proyek	4.371,5	4.297,2
1. Bantuan Program	39,5	70,9	79,5			
II. Bantuan Proyek	4.371,5	4.297,2	-1,7			
Jumlah	20.560,4	23.046,0	12,1	Jumlah	20.560,4	23.046,0

Tabel 2

**SIAP DAN PENGELUARAN PEMBANGUNAN 1969/1970 - 1982/1983**  
(miliar rupiah)

Tahun Anggaran	SIAP*		Pengeluaran Pembangunan**		SIAP/Pengeluaran Pembangunan
	Jumlah	Pertumbuhan Δ (%)	Jumlah	Pertumbuhan Δ (%)	
1969/1970	12,4	—	118,2	—	10,5
1970/1971	23,2	87,1	169,6	43,5	13,7
1971/1972	27,3	17,7	195,9	15,5	13,9
1972/1973	38,4	40,7	289,2	52,2	12,9
1973/1974	41,1	7,0	450,9	51,2	9,1
1974/1975	86,7	110,9	961,8	113,3	9,0
1975/1976	160,8	85,5	1.397,7	45,3	11,5
1976/1977	251,3	56,3	2.054,5	47,0	12,2
1977/1978	369,4	47,0	2.156,8	5,0	17,1
1978/1979	566,0	53,2	2.555,6	18,5	22,1
1979/1980	704,5	24,5	4.014,2	57,1	17,6
1980/1981	969,8	37,7	5.916,1	47,4	16,4
1981/1982	1.180,2	21,7	6.940,1	17,3	17,0
1982/1983	1.647,1	39,6	7.359,6	6,0	22,4

*Catatan:* Nilai SIAP yang diperiksa per 1 April Tahun Berikutnya (Rp Juta).

\*\*Seluruh realisasi pengeluaran pembangunan.

*Sumber* Nota Keuangan dan RAPBN 1985/1986.

penyaluran dana yang bersumber dari APBN semakin bertambah seret. Hal ini tentu sangat memprihatinkan terlebih karena dalam tiga tahun terakhir ini unit-unit ekonomi sangat membutuhkan kelancaran penyaluran dana agar mereka dapat menekan biaya uang yang cukup tinggi. Jadi walaupun secara relatif jumlah SIAP tidak terlalu besar, bobot pengaruhnya membengkak karena tingkat bunga sangat tinggi dan lemahnya permintaan.

Untuk memecahkan masalah SIAP dan ketidakteraturan penyaluran dana yang bersumber dari APBN dibutuhkan tindakan yang bersifat komprehensif. Di masa lalu penyusunan APBN lebih berorientasi kepada kuantitas daripada orientasi fungsional. Pendekatan semacam ini tidak sesuai lagi dengan tuntutan pembangunan dan dalam tahun-tahun mendatang orientasi fungsional perlu lebih ditonjolkan. Untuk ini sudah tentu diperlukan perubahan, mulai dari saat pengusulan proyek dan perubahan dalam wewenang penentuan proyek.

Pendekatan fungsional dalam banyak hal lebih banyak mempersyaratkan adanya desentralisasi wewenang dalam penentuan proyek-proyek yang akan dilaksanakan, sehingga pertimbangan politis mungkin akan menonjol. Dengan demikian masalahnya menjadi sejauh mana pertimbangan politis selanjutnya ditempatkan agar pendekatan fungsional dapat berjalan dengan baik.

Faktor ini penting karena hanya dengan pendekatan fungsionallah penajaman prioritas proyek-proyek yang akan dilaksanakan dapat dilakukan secara lebih terarah dan baik.

## KENAIKAN GAJI, BBM DAN HARGA UMUM

Walaupun jumlah RAPBN 1985/1986 meningkat tidak besar ternyata pemerintah masih merencanakan kenaikan gaji pegawai negeri dengan jumlah yang cukup berarti. Kebijakan ini mendapat sambutan yang sangat positif bukan hanya dari pegawai negeri tetapi juga dari seluruh masyarakat khususnya masyarakat pengusaha. Masyarakat pengusaha menyambut baik tindakan tersebut karena dengan demikian mereka mengharapkan produktivitas birokrasi dapat dipertinggi, beban yang harus ditanggung dalam berurusan dengan aparat birokrasi dapat ditekan. Sudah sangat sering dikemukakan bahwa salah satu masalah pokok yang dihadapi oleh dunia usaha kita dewasa ini adalah rendahnya produktivitas pegawai negeri dan masalah "biaya siluman" yang harus dikeluarkan bagi oknum-oknum pegawai negeri dalam melakukan kegiatan ekonomi. Dalam keadaan yang sulit seperti sekarang efisiensi dalam melakukan kegiatan ekonomi semakin dituntut sehingga masalah pungutan-pungutan tidak resmi dan kelambanan aparat birokrasi menjadi semakin kuat getarannya dan nyaring bunyinya.

Pengalaman menunjukkan kepada kita bahwa kenaikan gaji pegawai negeri selalu diiringi oleh kenaikan harga. Dengan akan diberlakukannya peningkatan harga jual BBM maka tekanan terhadap kenaikan harga umum menjadi semakin besar. Tetapi sehubungan dengan ini beberapa faktor kiranya perlu dikedepankan untuk mendapat perhatian. Di masa lalu kenaikan gaji pegawai negeri selalu berbarengan dengan kenaikan gaji dan upah dari para pegawai swasta atau pertumbuhan aktivitas ekonomi swasta. Tetapi dalam beberapa tahun terakhir ini dunia usaha swasta pada umumnya masih mengalami tekanan dan banyak di antara mereka yang belum mencapai kapasitas normal bahkan beberapa harus gulung tikar. Hal ini berarti kalau di masa lalu tekanan peningkatan permintaan tampaknya menyeluruh maka dalam tahun yang akan datang tidaklah demikian. Dengan demikian kalau di masa lalu kenaikan gaji pegawai negeri dapat dianggap sebagai suatu signal kenaikan permintaan dan selanjutnya kenaikan harga maka dalam tahun yang akan datang hal ini perlu ditanggapi dalam bentuk lain. Para produsen hendaknya jangan berorientasi kepada maksimalisasi profit yang hanya bersifat jangka pendek tetapi lebih baik berorientasi kepada peningkatan kapasitas secara teratur. Dengan pendekatan peningkatan kapasitas diharapkan kegiatan ekonomi dapat bergerak secara mantap dan lebih merata walaupun prosesnya mungkin agak lambat.

Keputusan pemerintah untuk mengenakan Pajak Pertambahan Nilai terhadap pembelian BBM oleh banyak orang ditanggapi sebagai permainan kata-kata, karena dianggap dampaknya adalah sama yaitu kenaikan harga barang dan jasa khususnya hasil industri yang mempergunakan BBM sebagai bahan baku dan bahan penolongnya.

Pada hakikatnya terdapat perbedaan dampak ekonomi antara dari tindakan peningkatan harga seperti yang sebelumnya dilakukan dan peningkatan harga melalui Pajak Pertambahan Nilai. Dalam kasus yang disebut terakhir ini industri-industri yang mempergunakan BBM sebagai bahan baku dan bahan penolongnya tidak akan memperhitungkan pajak tersebut seluruhnya sebagai unsur biaya. Dengan perkataan lain sesuai dengan undang-undang, para industriawan diberi kesempatan mengkreditkan pajak tersebut. Hal ini berarti bahwa sebenarnya tidak ada alasan yang kuat bagi produsen untuk meningkatkan harga produknya dengan intensitas yang sama seperti yang di-tempuh dalam kasus-kasus sebelumnya. Dan selanjutnya, beralasan untuk mengatakan bahwa adalah kurang bijaksana melakukan penyesuaian harga (menaikkan harga) barang dan jasa yang sifatnya merupakan kebutuhan masyarakat banyak seperti biaya pengangkutan, listrik, air dan telepon dan biaya jasa-jasa perhubungan lainnya dalam tahun anggaran yang akan datang. Pembekuan harga dalam hal ini dapat menghasilkan pengaruh positif yang cukup luas yaitu di satu pihak masyarakat pegawai negeri dapat merasakan bahwa peningkatan gaji memang meningkatkan kesejahteraan mereka dan di lain pihak akan tercipta keyakinan bahwa kenaikan gaji dan kenaikan harga minyak tidak akan selalu berarti kenaikan harga umum atau akan mengurangi kesejahteraan masyarakat pada umumnya. Selanjutnya terbentuknya keyakinan tersebut akan mempermudah pelaksanaan Pajak Pertambahan Nilai.

## PENERIMAAN REALIS?

Penerimaan dari minyak dan gas diperkirakan akan meningkat masing-masing sebesar 6,6% dan 14,2%. Perkiraan ini didasarkan kepada asumsi bahwa produksi minyak mentah adalah sebesar 1,3 juta barrel dan kondensat sebesar 100.000 barrel sehari, serta harga rata-rata ekspor minyak mentah sebesar US\$29,50 per barrel. Selama Pelita I sampai dengan Pelita III, penerimaan dari minyak bumi dan gas alam secara nominal mengalami pertumbuhan rata-rata kira-kira 46% setiap tahun. Peningkatan yang relatif kecil (hanya 7,7%) dalam tahun anggaran 1985/1986 ini tentu tidak terlepas dari kecenderungan perkembangan harga minyak di pasar internasional. Kalau dalam dekade 1970-an Indonesia menikmati rezeki minyak bahkan hampir terlena oleh karenanya, maka dalam tahun-tahun yang akan datang kejadian

tersebut sangat kecil kemungkinannya terulang kembali bahkan dalam tahun anggaran yang akan datang Indonesia dituntut lebih waspada terhadap tekanan harga minyak di pasar internasional. Kewaspadaan sangat dibutuhkan karena dampak penurunan harga minyak masih cukup besar bagi perekonomian dan penerimaan negara. Walaupun pemerintah telah berusaha menekan peranan minyak akan tetapi dalam tahun anggaran 1985/1986 saham penerimaan dari minyak dalam keseluruhan penerimaan dalam negeri masih lebih 50%.

Sebagai kompensasi terhadap penurunan tingkat pertumbuhan penerimaan dari Migas dan Penerimaan Pembangunan maka penerimaan dalam negeri dari non-migas diharapkan meningkat sebesar 30% sehingga mencapai Rp 7.518,2 miliar. Mengamati perubahan komponen-komponennya terlihat gambaran yang cukup menarik perhatian. Dengan penurunan penerimaan dari Pajak Ekspor sebesar 17,7% berarti pemerintah menciumtikan beban pajak ekspor kira-kira sebesar 35%. Kebijakan ini sejalan dengan usaha pemerintah untuk menggalakkan ekspor non-migas. Dengan membarengi tindakan ini dengan tindakan penyederhanaan prosedur, pembenahan di pelabuhan-pelabuhan dan tindakan yang memperlancar arus barang mulai dari produsen sampai kepada konsumen di luar negeri dapat diharapkan bahwa hambatan yang selama ini dihadapi dalam usaha penggalakan ekspor akan hilang dan rencana untuk mencapai sasaran ekspor non-migas kira-kira sebesar US\$7 miliar akan dapat dicapai melalui peningkatan daya saing Indonesia di pasar internasional.

Yang mungkin agak merisaukan adalah rencana peningkatan penerimaan dari Pajak Penghasilan sebesar 25,4% dan Pajak Pertambahan Nilai sebesar 73,9%. Sasaran ini oleh beberapa pengamat dianggap terlalu tinggi sehingga dapat menimbulkan akibat-akibat lanjutan negatif tertentu. Peningkatan penerimaan Pajak Pertambahan Nilai dari Rp 958,2 miliar dalam tahun 1984/1985 menjadi Rp 1.666,4 miliar sebenarnya tidak perlu mencemaskan. Karena sesuai dengan keterangan pemerintah, mulai tanggal 1 April 1985 harga penjualan BBM akan dinaikkan sebesar 10%. Dengan pengenaan pajak tersebut pemerintah akan dapat mengumpulkan dana kurang lebih Rp 580 miliar jika konsumsi minyak di dalam negeri sama seperti tahun anggaran 1984/1985 yaitu 27 miliar liter dan harga pokok BBM dapat dipertahankan sebesar Rp 236 per liter. Dengan demikian peningkatan Pajak Pertambahan Nilai terhadap komoditi non-minyak hanya kira-kira 13%. Sasaran ini tampaknya tidak sulit dicapai "secara normal" bahkan mudah dilampaui karena seperti yang dikemukakan Kepala Negara dalam Sidang Paripurna DPR tanggal 7 Januari yang baru lalu, kesadaran wajib pajak akhir-akhir ini menunjukkan peningkatan yang berarti.

Namun demikian, usaha peningkatan penerimaan dari Pajak Penghasilan

kiranya perlu mendapat perhatian terutama karena beberapa hal. Peningkatan penerimaan Pajak Penghasilan antara lain terdiri dari Peningkatan Penerimaan dari Pajak Penghasilan Perorangan sebesar 38,04% Pajak Penghasilan Badan Usaha Swasta sebesar 33,95% dan Pajak Penghasilan Badan Usaha Milik Negara sebesar 32,44%. Sasaran peningkatan untuk kedua sumber yang disebut pertama sangat tergantung kepada peningkatan jumlah wajib pajak. Karena kalau jumlah wajib pajak tidak berkembang secara berarti maka (demi mencapai target) praktek-praktek yang akan memberatkan wajib pajak dengan mudah berkembang padahal hal ini sangat perlu dihindarkan dalam tahun-tahun pertama pelaksanaan Undang-Undang Perpajakan yang baru. Secara teoretis penerimaan dari pajak penghasilan dalam tahun 1985/1986 sebenarnya masih kecil. Kalau target penerimaan Pajak Penghasilan badan usaha 1985/1986 dibandingkan dengan surplus usaha yang akan terjadi dalam tahun 1986 saja misalnya, ternyata masih jauh di bawah 10% atau masih jauh di bawah tarif minimal Pajak Penghasilan. Maka itu kalau jumlah wajib pajak dapat ditingkatkan sasaran tersebut tidak akan sulit dicapai.

Masalah lain yang perlu mendapat perhatian adalah usaha peningkatan penerimaan dari Pajak Penghasilan Badan Usaha Milik Negara. Dengan target peningkatan yang cukup besar dan dihubungkan dengan jumlah wajib pajak yang kurang lebih tidak berubah, banyak orang yang memperkirakan bahwa tindakan ini dapat mengundang tindakan-tindakan yang tidak sehat dari BUMN terlebih sesudah dengan mengaitkannya dengan rencana pemerintah yang memperkecil pengeluaran Penyertaan Modal Pemerintah dari Rp 359,6 miliar menjadi Rp 255,6 miliar. Banyak orang yang memperkirakan bahwa dalam proses pencapaian target, BUMN secara langsung atau tidak langsung akan menekan sektor swasta dan hal ini sangat mungkin dilakukan mengingat kedudukan mereka yang dominan dalam pasar dan kemungkinan mereka berlindung di balik peraturan-peraturan yang ada dan yang akan diciptakan. Kecenderungan seperti ini tentu merupakan tantangan yang perlu mendapat perhatian.

## HUTANG DAN NERACA PEMBAYARAN

Semula banyak orang yang memperkirakan bahwa untuk menutupi pengeluaran yang meningkat, pemerintah akan meningkatkan pinjaman atau memperbesar jumlah penerimaan pembangunan. Peningkatan penerimaan pembangunan diperkirakan akan dilakukan karena selama ini realisasi penciptaan hutang lebih kecil daripada komitment dari negara-negara donor. Sampai 30 Juni 1984 jumlah hutang luar negeri Indonesia yang telah dipergunakan adalah sebesar US\$32,841 miliar dari perjanjian/komitmen sebesar US\$46,123 miliar. Tetapi pemerintah merencanakan lain. Penerimaan pem-

bangunan justru direncanakan turun dari Rp4.411,0 miliar menjadi Rp4.368,1 miliar. Hal ini merupakan cermin dari sikap kehati-hatian pemerintah se-sudah memperkirakan pengaruh yang mungkin timbul terhadap neraca pembayaran. Dalam tahun 1985/1986 diperkirakan bunga dari cicilan hutang luar negeri saja telah mencapai Rp3.529,1 miliar atau 28,46% dari seluruh penge-luaran rutin (untuk lebih terperinci lihat Tabel 3). Sehingga dengan menekan penerimaan pembangunan, diperkirakan RAPBN 1985/1986 akan menghasilkan perkembangan positif bagi neraca pembayaran atau secara kasar dapat menghasilkan transfer positif kira-kira sebesar Rp 671,8 miliar. Perhatian serius terhadap penciptaan hutang sudah selayaknya diberikan karena dalam

Tabel 3

**BANTUAN LUAR NEGERI, PEMBAYARAN HUTANG DAN EKSPOR INDONESIA  
1969/1970 - 1985/1986**

Tahun Anggaran	Bantuan Luar Negeri (miliar Rp)	Bunga dan Cicilan Hutang (miliar Rp)	Pemasukan Modal Pemerintah* (juta US\$)	Pembayaran Hutang Pokok (juta US\$)	Total Eksport (fob) (juta US\$)	Eksport Non-migas (juta US\$)	
Pelita I	707,6	185,8	2264	303	9174	5084	
1969/1970	91,0	12,7	371	31	1044	660	
1970/1971	120,4	23,6	369	47	1204	761	
1971/1972	135,5	41,0	400	78	1374	784	
1972/1973	157,8	46,0	481	66	1939	974	
1973/1974	203,9	62,5	643	81	3613	1905	
Pelita II	3316,3	1050,7	8792	1725	45758	14255	
1974/1975	232,0	67,3	660	89	7186	2033	
1975/1976	491,6	71,7	1995	77	7146	1873	
1976/1977	733,8	165,1	1823	166	9213	2863	
1977/1978	773,4	220,9	2106	761	10860	3507	
1978/1979	1035,5	525,7	2208	632	11353	3979	
Pelita III	10406,3	5594,4	19699	4052	102878	25223	
1979/1980	1381,1	647,6	2690	692	18511	6171	
1980/1981	1493,8	754,0	2684	615	22885	5587	
1981/1982	1709,0	915,3	3521	809	22994	4170	
1982/1983	1940,0	1204,7	5011	926	18672	3928	
1983/1984	3882,4	2072,8	5793	1010	19816	5367	
Pelita IV	1984/1985	4411	2656,1	4351	1509	19779	6050
	1985/1986	4368,1	3529,1		1698		
1969/1970 - 1985/1986	23209,1	13016,1			9287		
Pelita I - Pelita III	14430,2	6830,9	30775	6080	157810	44562	

Catatan : - Untuk 1984/1985 dan 1985/1986 - Angka APBN atau angka perkiraan

\* Pemasukan modal Pemerintah terdiri dari Bantuan Program, Bantuan Proyek dan lain-lain

Sumber : Nota Anggaran beberapa penerbitan.

beberapa tahun yang akan datang tanpa penciptaan hutang baru maka bunga dan cicilan hutang yang harus dibayar oleh Indonesia akan bertambah besar. Dengan perkataan lain tanpa "debt management" yang baik Indonesia akan mengalami kesulitan pembayaran di kemudian hari dan kalau hal ini sampai terjadi, campur tangan pihak luar dalam pengelolaan ekonomi Indonesia tidak dapat dihindarkan.

Namun demikian, sikap yang terlalu kaku terhadap penciptaan hutang dalam menjalani tahun anggaran 1985/1986 hendaknya dihindari terutama karena adanya ketidakpastian tentang perkembangan harga minyak di pasar internasional.

Berdasarkan uraian di atas menjadi jelas bahwa dalam tahun 1985/1986 Indonesia menghadapi masalah yang tidak semakin ringan, tetapi justru semakin rumit dan kompleks. RAPBN 1985/1986 memberi petunjuk bahwa pemerintah berkeinginan menggerakkan roda perekonomian melalui rangsangan peningkatan permintaan terutama permintaan terhadap produk-produk dalam negeri serta mengatasi masalah-masalah lain yang sedang dan akan dihadapi seperti masalah inflasi, ketidakmerataan dan masalah neraca pembayaran. Namun untuk mencapai sasaran pembangunan yang diinginkan dibutuhkan kerja keras, dibutuhkan penajaman prioritas proyek-proyek yang akan dilaksanakan, dibutuhkan partisipasi masyarakat dan yang lebih penting adalah RAPBN 1985/1986 mempersyaratkan terciptanya peningkatan produktivitas dan disiplin aparat birokrasi karena di sanalah sebagian terbesar terletak taruhannya.

# Beberapa Cuplikan Kehidupan Berusaha

J. PANGLAYKIM

## BEBERAPA KASUS

Seorang pengusaha yang sudah bergulat di sektor swasta selama lebih kurang 40 tahun, pada suatu hari mengatakan kepada kami bahwa sejak berusaha ia belum pernah mengalami masalah-masalah yang sesulit seperti masalah yang dihadapinya dewasa ini. Tambahnya lagi bahwa faktor-faktor ekstern tampaknya kini lebih menentukan daripada faktor-faktor intern. Ia telah menyusun organisasi dan manajemen dengan rapih dan usahanya tergolong efisien dengan tingkat harga pokok per unit yang terendah. Tetapi kebijaksanaan beberapa instansi tertentu telah menyebabkan seakan-akan organisasinya "tidak berdaya". Sementara di satu pihak, ia harus terus melunasi hutang-hutangnya, di pihak lain penghasilan perusahaan terus menurun drastis pula. Penyelesaian masalah tersebut belum dapat dilakukan dalam waktu dekat. Dan ia minta pendapat saya mengenai "jalan keluar" dari klemelut usahanya itu.

Citra tadi merupakan salah satu dari sekian banyak citra dalam kehidupan berusaha yang cukup menarik tetapi membuat para pengamat bisnis dan ekonomi turut merasa prihatin. Dalam kasus di atas, kita tertarik untuk mengetahui sebab-sebab seseorang bisnis yang telah terjun ke dunianya lebih dari 40 tahun seolah-olah putus asa untuk mengatasi masalah-masalah yang dihadapinya. Jawabnya tentu bermacam-macam. Ada yang mengatakan bahwa penyebabnya ialah usianya telah senja sehingga tanpa disadarinya semangat berbisnisnya mulai menurun. Pendapat ini mungkin benar, tetapi mungkin juga tidak tepat. Sebelum kita meneruskan mengupas citra bisnis di atas, sejenak kita beralih ke kasus bisnis lain.

\*Karangan ini pernah dimuat di *Suara Karya*, 15 Oktober 1984 dan 22 Oktober 1984.

Seorang pengusaha, suatu hari, datang kepada temannya yang dianggapnya mempunyai lebih banyak pengetahuan dan relasi, sambil membawa berkas-berkas. Sang pengusaha tadi mengatakan bahwa ia telah berhasil mendirikan beberapa pabrik dan dewasa ini usianya sudah cukup lanjut sehingga ia berpendapat bahwa sudah waktunya ia "beristirahat". Ia bermaksud menjual pabrik-pabriknya itu. Menurutnya, saat ini, persediaan hasil-hasil pabriknya cukup banyak, bahkan dengan keadaan pasar yang sangat lesu ini, ia harus terus berproduksi karena bagaimana pun *overhead expenditures* akan terus berjalan. Dengan menjual salah satu pabriknya yang menurut penilaian-nya sekitar Rp 25 miliar, tetapi yang ia bersedia jual dengan harga Rp 20 miliar, maka ia dapat membagi-bagikan hasil penjualan pabrik itu kepada anak-anak yang tidak bersedia meneruskan usaha ayahnya dan memilih profesi sendiri. Sisa penjualan tadi, katakan, Rp 10 miliar dapat didepositokan-nya dengan bunga, misalnya 25 persen per tahun, maka ia akan mendapat penghasilan cukup besar untuk menghabiskan sisa umurnya yang kini telah 65 tahun itu. Ketika ia didesak untuk memberikan alasan lain selain umurnya, maka ia memberikan jawaban bahwa seolah-olah ia telah kehilangan akal untuk dapat meneruskan usahanya karena banyaknya rintangan yang disebutnya sebagai faktor-faktor ekstern, seperti naiknya tingkat bunga pinjaman, kurang mantapnya pinjaman yang dilakukan dalam dollar bila tidak dilakukan dengan *swap* karena meskipun bunganya rendah tetapi ia harus menanggung risiko kurs peraturan-peraturan dan pelaksanaannya yang kurang konsisten misalnya.

Di pihak lain, penawaran pabrik yang telah berjalan tentu jauh lebih menarik. Oleh karena itu, kemungkinan pengusaha yang ditawari pabrik itu yang tergolong pengusaha lebih muda akan sepakat membeli pabrik itu (tentu saja setelah melewati perundingan yang disepakati oleh kedua belah pihak). Seperti diketahui, pengusaha yang ditawari itu, sebelumnya, telah membeli beberapa pabrik dari para pemiliknya yang tampaknya tidak lagi bergairah meneruskan usahanya. Dengan demikian kita melihat adanya alih generasi dalam dunia usaha.

Citra di atas merupakan citra pelengkap citra bisnis sebelumnya dan ke-duanya mencerminkan kondisi masyarakat bisnis akhir-akhir ini. Sebagian masyarakat bisnis berpendapat sulit meneruskan usahanya karena adanya demikian banyak masalah, kendala misalnya; tetapi di pihak lain masih ada kelompok bisnis dari generasi yang lebih muda yang mempunyai persepsi optimis. Dan dengan latar belakang citra-citra ini, marilah kita meninjau berbagai masalah yang sedang dihadapi oleh masyarakat bisnis baik yang tergolong pesimistis maupun optimistis.

## PASAR YANG MELESU

Pasar yang lesu bukanlah berita baru bagi sebagian besar pembaca, terutama masyarakat bisnis. Sebagian besar aparat produksi mengalami kemunduran, ada yang tidak berproduksi penuh bahkan ada yang harus menghentikan operasinya. Tentu saja tidak setiap usaha mengalami masalah yang sama. Di antara yang tidak "terlalu" terkena gangguan itu ialah usaha toko-toko serba ada (*supermarket*) atau usaha penjualan makanan/minuman, terutama bila dibandingkan dengan pabrik-pabrik pembuatan batu baterei, barang-barang elektronik, plastik, keramik, semen misalnya. Kemunduran usaha-usaha yang disebut belakangan ini terutama disebabkan oleh turunnya daya beli konsumen -- yang tentu saja -- lebih memberi prioritas kepada penyediaan pangan. Dengan demikian sebagian besar penghasilan mereka telah diserap sehingga sedikit sekali yang masih tersisa untuk membeli barang-barang tahan lama (*durable goods*) seperti pesawat televisi, radio, sepeda motor, misalnya. Salah satu cara untuk mendorong penjualan barang-barang tersebut ialah melalui sistem sewa-beli (*hire-purchase*) yakni melalui cara pembelian mencicil yang tentu saja harus ditambah dengan bunga yang cukup tinggi.

## AKIBAT KEPADA PABRIK

Pabrik-pabrik yang menghadapi pasar yang sedang lesu, akan mengalami penumpukan persediaan, pencuitan penjualan, kesulitan keuangan karena kurang/belum lancarnya penarikan uang dari para agen/penyalur padahal pembelian bahan mentah/persediaan dan pengeluaran ongkos-ongkos tak terduga serta pembayaran gaji harus jalan terus, sumbangan-sumbangan dan berbagai macam permintaan bantuan terus berdatangan. Dengan kata lain, arus penjualan barang (*flow of goods*) tidak seimbang dengan arus pemasukan dana (*flow of finance*). Timbulah kemacetan-kemacetan misalnya tagihan yang tadinya untuk dua bulan dapat mundur sampai, katakan, enam bulan, bahkan lebih. Belum lagi bila si pembeli menghilang atau menyatakan diri bangkrut dan "menyerahkan diri" karena ia tidak lagi sanggup membayar utang-utangnya. Padahal mungkin saja pengusaha yang menyatakan diri bangkrut itu mencari "kekayaan" dari kesulitan-kesulitan para pabrikan.

Ini jelas merugikan para penyalur yang berusaha memegang nama dan bertindak sebagai pengusaha yang bonafid. Citra tentang "hanyut" berpuluhan miliar rupiah sebagai akibat praktek yang kurang terpuji itu, bukanlah citra isapan jempol belaka. Berbagai taktik dan cara digunakan oleh mereka untuk mencari keuntungan secara kurang halal yakni dengan menggunakan cara-cara yang hampir dapat dikatakan sama dengan penipuan. Apakah ini merupakan akibat keadaan sehingga mereka memanfaatkan keadaan itu un-

tuk keuntungan sendiri, atau memang pelaku-pelaku bisnis itu mempunyai iktikad kurang terpuji, dan memasuki sektor produksi sebagai salah satu cara untuk mengeruk keuntungan tanpa harus memikul tanggung jawab apa pun? Tetapi ini tidak berarti bahwa pabrik-pabrik itu tanpa cela. Tentu saja ada diantara mereka yang nakal. Pabrik-pabrik yang telah besar, umumnya, menjaga nama/bonafiditas mereka sehingga persentase pelaku dengan citra yang kurang sedap itu, relatif masih kecil.

## PABRIKAN DAN BUNGA TINGGI

Kedua kasus yang kami ajukan di atas menyangkut masalah naiknya tingkat bunga di pasar uang. Oleh karena itu para pabrikan bertanya usaha apakah yang dapat memperoleh kredit dari sektor perbankan misalnya, dengan tingkat bunga antara 33-37 persen sambil tetap memperlihatkan keuntungan agar dapat membayar/mengembalikan pinjaman tersebut pada waktunya.

Salah satu akibat dari kebijaksanaan-kebijaksanaan yang telah diumumkan dan berbagai peraturan yang telah diberlakukan oleh Bank Indonesia ialah bahwa dengan dibentuknya bunga untuk fasilitas dana yang diberikan oleh Bank Indonesia sebesar 26,5 persen maka ini lebih kurang merupakan semacam pagu (ceiling) bagi mereka yang ingin mendepositokan dananya. Ini berarti bahwa harga pokok dana yang masuk ke bank-bank juga akan meningkat, karena mungkin harga pokok mereka akan berada di sekitar 30 persen dan bila katakan, mereka mengambil margin antara 3 dan 5 persen maka harga pokok penjualan dana (bunga) bank-bank swasta akan mendekati 35 persen. Bahkan ada lembaga keuangan bukan bank (LKBB) yang "menawarkan" kredit dengan tingkat bunga 37 persen dalam bentuk *promissory note* (promnote). Menurut keterangan, tingkat bunga pinjaman pada bank-bank pemerintah masih lebih rendah, tetapi mungkin mereka pun tidak dapat mempertahankan tingkat bunga itu bila harga pokok dana yang mereka peroleh meningkat, kecuali untuk pemberian pinjaman yang diprioritaskan oleh pemerintah. Penentuan tingkat bunga yang lebih rendah oleh bank-bank pemerintah akan mengakibatkan timbulnya tekanan-tekanan kepada bank-bank tersebut, sehingga dipertanyakan sampai berapa besarkah mereka bertahan. Ini mungkin dapat dilihat sebagai semacam subsidi yang dapat mengundang banyak *taker*.

Para pabrikan dapat meminjam rupiah dari bank-bank asing misalnya, dengan tingkat bunga mungkin sekitar 35 persen. Tetapi pada waktu yang akan datang bank-bank asing tidak akan dapat memperoleh dana dalam jumlah yang besar karena mereka tidak lagi dapat menjadikan *call money* an-

tar bank sebagai sumber dana. Bila kita meminjam dana dalam dollar mungkin bunganya lebih rendah yakni sekitar 2 persen di atas SIBOR atau LIBOR, tetapi banyak pengusaha mungkin enggan meminjam dana dalam dollar karena pinjaman tersebut mempunyai risiko perbedaan kurs. Berdasarkan pengalaman dan situasi bisnis akhir-akhir ini cenderung membuat mereka meminjam dana dalam rupiah meskipun bunganya tinggi sekali. Oleh karena itu diperkirakan bahwa tekanan kepada bank-bank pemerintah akan cukup besar.

Dari uraian diatas, kita menarik kesimpulan sementara bahwa para pabrikan menghadapi masalah pinjaman dalam rupiah dengan bunga yang tinggi, atau meminjam dollar dengan bunga yang lebih rendah tetapi dengan risiko perbedaan kurs (pinjaman dengan swap tidak mungkin lagi) atau mencari dana dari bank-bank negara. Dengan kata lain mereka dihadapkan kepada masalah pengambilan keputusan yang sulit dan mungkin serba salah. Meminjam dengan bunga yang tinggi akan mengakibatkan naiknya harga pokok, padahal dengan harga pokok yang lama saja, penyaluran barang sudah tidak lancar apalagi bila harga pokoknya dinaikkan. Tetapi seandainya mereka tidak meminjam maka mereka akan mengalami kesulitan dalam likuiditas dengan akibat sampingan lain; tidak dapat membayar gaji para pekerja membeli bahan-bahan mentah, dan membayar biaya-biaya overhead seperti telepon, listrik, pendidikan, dan sebagainya.

Bila mereka meminjam dalam rupiah pun belum berarti mereka dapat menutup kebutuhan-kebutuhan akan pembiayaan. Sehingga dalam praktek mau atau tidak mau mereka tetap harus meminjam dalam dollar, karena tidak semua pabrikan mempunyai akses ke bank-bank pemerintah. Dalam hal ini mungkin di antara mereka akan melakukan pendekatan kepada bank-bank swasta. Semua ini bergantung kepada jumlah modal mereka sendiri yakni campuran (*blending*) antar berbagai sumber dana yang akan menentukan harga pokok mereka. Seandainya modal sendiri masih lebih besar daripada modal pihak ketiga maka ini akan menolong mereka menekan harga pokok mereka, tetapi barangkali modal tersebut sudah tertanam pada pabrik atau usaha lain. Dan seandainya jumlah modal pihak ketiga lebih besar dari pada modal mereka sendiri maka ini berarti harga pokok mereka akan lebih tinggi dibandingkan dengan harga pokok mereka sebelum diterapkannya kebijaksanaan Bank Indonesia yang akan berlaku mulai tanggal 1 Oktober 1984.

## PERBANKAN DAN BISNIS

Sektor perbankan yang juga memperhatikan kondisi dan situasi bisnis, tentu saja merasa prihatin melihat kenaikan tingkat bunga. Para pengelola perbankan tidak dapat berbuat banyak bila harga pokok dana turut meningkat.

Séerti pernah dikemukakan dalam salah satu tulisan kami, dewasa ini mungkin bank-bank harus menaikkan tingkat bunga deposito. Kami mendengar salah satu bank asing misalnya telah meningkatkan bunga deposito menjadi 28 persen (untuk jangka waktu tiga bulan?) dan ini dapat dilihat sebagai "tanda" bagi bank-bank lain untuk juga menaikkan bunga deposito mereka karena bila bank-bank lain tidak menaikkan bunga deposito mereka maka mereka sulit menarik para depositor. Dalam kaitan ini mungkin baik bila bank-bank memonitor siapa-siapa yang menjadi depositor, apakah para profesional, masyarakat bisnis, para ibu misalnya. Ini penting diketahui mereka untuk "berjaga-jaga" bila di kalangan masyarakat terdapat isyu-isyu mengenai rupiah. Para depositor yang terdiri dari yayasan perguruan tinggi, atau lembaga dengan dana-dana pensiun mungkin tidak terlalu cepat terpengaruh oleh isyu-isyu tersebut. Dengan demikian bank-bank dapat mengambil semacam langkah-langkah pengamanan margin agar tidak terjebak ke dalam kesulitan likuiditas. Tetapi dalam praktek sulit menyediakan margin karena bila sudah terjadi penarikan kembali, umumnya hampir setiap bank akan mengalami kesulitan likuiditas.

Sementara itu, bank-bank umumnya prihatin bila mereka memberikan pinjaman kepada pabrik-pabrik, karena mereka mengetahui betapa sulit dan panjangnya rantai pembayaran kembali para penyalur tersebut. Bank-bank pun mengetahui bahwa pabrik-pabrik, pada gilirannya, terpaksa memberi kredit kepada para penyalur untuk jangka waktu, katakan, lebih dari 6 bulan. Tetapi dalam kaitan ini, lagi, bank-bank swasta tidak dapat berbuat banyak. Oleh karena itu tidak mengherankan bila mereka cenderung memberikan pinjaman kepada para pemegang barang yang dapat menjaminkan barangnya di gudang para bank itu. Pinjaman seperti itu digolongkan sebagai pembiayaan perdagangan, tetapi bank-bank pun akan mengalami kesulitan bila ternyata barang-barang jaminan itu tidak/sulit dapat dipasarkan, bila mereka ingin menguangkan barang-barang tersebut. Dan karena bank-bank pun tidak selalu mengerti mengenai semua jenis barang jaminan, maka dalam praktek mereka sulit membuat semacam perkiraan mengenai saleability barang-barang tersebut. Selain itu, tidak jarang pula bank-bank sulit mencari penutupan asuransi kebakaran misalnya, lebih-lebih bila perusahaan asuransi yang menjamin barang-barang jaminan itu menghadapi pagu asuransi dari perusahaan re-asuransi. Mungkin bank harus mencari beberapa perusahaan asuransi untuk dapat menutup seluruh nilai jaminan tersebut.

## BISNIS PERBANKAN

Sebuah karangan (*Economist*, September 1984) mengemukakan bahwa secara resmi kita mempunyai seorang gubernur bank sentral, tetapi dalam praktek lembaga-lembaga keuangan (antara lain bank misalnya) dapat pula

digolongkan sebagai "gubernur tidak resmi" (*unofficial governor*) atau "gubernur swasta". Pada akhir bulan Agustus dan awal bulan September 1984, kita melihat bahwa gubernur bank sentral tidak menghendaki bila call money market itu "dipecut" oleh para gubernur swasta sehingga suku bunga dana antar bank itu naik menjadi 85 persen. Ini sudah dianggap melewati batas-batas rasional sehingga dikeluarkanlah de-regulasi tambahan yang berlaku mulai tanggal 1 Oktober 1984. Ketentuan tambahan itu telah mengarahkan tingkat bunga minimal menjadi 26,5 persen sehingga dengan adanya semacam pagu ini, pasar uang juga turut didorong ke atas (antara lain mengakibatkan naiknya tingkat bunga pinjaman).

Dalam hubungan ini, kami perlu menyinggung beberapa aspek yang menurut kami cukup penting. Pertama-tama, bank-bank dalam perkembangannya selalu menghadapi berbagai kesulitan terutama bila terdapat isu-isu di bidang moneter. Pengalaman telah membuktikan bahwa dalam keadaan kesulitan likuiditas pada bank-bank swasta, pemerintah umumnya menjadi "pemberi pinjaman terakhir" (*lender of the last resort*). Tetapi dalam pemberian bantuan/asistensi itu, sering terdapat kesan di antara para petugas pelaksana itu bahwa bank-bank swasta lagi-lagi menyulitkan pemerintah. Padahal sebenarnya tidak ada satu bank swasta pun yang sehat manajemennya ingin menghadapi kesulitan terebut. Kesulitan-kesulitan itu terutama disebabkan oleh faktor-faktor yang berada di luar kemampuan mereka. Memang betul ada bank yang bersikap "jor-joran" dengan mengambil langkah-langkah yang dinamis dan berapi-api.

Aspek kedua yang juga penting ialah *deposit base* sektor perbankan kita yang masih labil. Para pengelola perbankan harus selalu memperhatikan bahwa masyarakat bisnis dan para depositor sangat peka terhadap isu-isu di bidang moneter sehingga mereka dengan cepat terpengaruh oleh isu tersebut dan dengan cepat mengusahakan pengamanan kekayaan mereka yang mereka percayakan pada bank-bank bila terjadi kesulitan likuiditas karena isu-isu mengenai rupiah. Mungkin dengan adanya pernyataan pemerintah bahwa pemerintah akan selalu bertindak sebagai pemberi pinjaman terakhir maka para depositor dan masyarakat bisnis akan sedikit demi sedikit, dididik untuk tidak cepat panik bila mendengar desas-desus tersebut. Dan tugas mereka yang berada di dalam dunia keuangan baik pemerintah maupun swasta ialah berusaha memelihara kepercayaan pada rupiah.

Aspek lain ialah bahwa dalam perkembangannya, bila sektor perbankan mengalami kesulitan maka salah satu alternatif ialah menarik pemegang saham baru (ini terjadi pada salah satu bank yang relatif kecil). Bank tersebut tampaknya mencapai persetujuan dengan sebuah kelompok usaha besar dan kelompok usaha lain yang berhubungan erat dengan pers. Perundingan yang

mereka tempuh tampak sudah cukup jauh. Ini menggambarkan bahwa bank-bank yang mengalami kesulitan dalam pencarian pemegang saham baru, akan memperoleh *takers*. Karena mendapatkan lisensi bank baru hampir tidak mungkin.

Dalam rangka menghadapi krisis-krisis "kecil," tampak terdapat semacam solidaritas antar bank-bank. Sebelum memperoleh fasilitas Bank Indonesia, bank-bank yang mengalami *short* (kekurangan) pada waktu *clearing* misalnya, mendapat semacam re-alokasi dana dari bank-bank lain yang mempunyai akses ke dana-dana tersebut. Dengan demikian banyak bank yang mengalami *short*, memperoleh dana *overnight* dari pasar uang antar bank-bank swasta. Tetapi karena jumlah dana dan tingkat bunganya ditentukan oleh sumbernya maka penyaluran kepada bank-bank itu juga ditentukan oleh harga pokok dana itu. Bagaimana pun kita melihat suatu tingkat solidaritas antar bank-bank swasta. Namun demikian masih ada bank-bank yang mengalami kesulitan likuiditas dan baru dapat teratasi setelah Bank Indonesia memberikan fasilitas diskonto di atas 5 persen dari jumlah asset bank tersebut. Oleh karena itu, jangan mengartikan bahwa pasar uang antar bank seolah-olah dipecut oleh "para gubernur swasta/tidak resmi," karena bank-bank, bersama-sama, berusaha mengatasi kesulitan yang mereka hadapi sendiri. Karena yang mengalami *short* banyak sekali terutama bank-bank asing maka bank-bank swasta nasional tidak dapat berbuat banyak.

Dalam usaha mengatasi masalah di atas, mungkin satu-satunya usaha yang terbaik ialah memonitor masalah sedini mungkin untuk mencegah masalah itu berlarut-larut sehingga berkembang menjadi *out of hards*. Dalam hubungan ini, peranan Perbanas dibantu oleh tokoh-tokoh Banker's Club -- secara *low profile* sangat membantu usaha memberikan penjelasan dengan cepat mengenai masalah yang sebenarnya kepada mereka yang berwenang di sektor pembuat kebijaksanaan di bidang keuangan. Bank-bank pemerintah pun telah membantu banyak dalam usaha menenangkan situasi yang mulai memanas itu. Dan peraturan/kebijaksanaan tambahan yang mulai berlaku tanggal 1 Oktober 1984 dapat dilihat sebagai usaha turut menenangkan situasi dan memperkecil kemungkinan timbulnya gejolak-gejolak pada masa yang akan datang.

## IKHTISAR

Cuplikan-cuplikan dari dunia usaha memberikan kepada kita semacam gambaran singkat mengenai apa yang sedang terjadi dan dipikirkan dewasa ini.

## KASUS-KASUS PENGUSAHA

Bila seorang pengusaha "kawakan" sampai memperlihatkan sikap seperti putus asa maka ini perlu mendapat perhatian dan dipelajari lebih lanjut. Benarkah faktor-faktor ekstern yang berada di luar kekuasaannya dapat turut mematikan gairah pengusaha tersebut. Apakah ini merupakan faktor-faktor dunia usaha internasional, atau masalah para petugas/pelaksana yang menerjemahkan kebijaksanaan/peraturan menurut kekuatan yang mereka miliki seperti memberikan prioritas kepada usaha-usaha milik negara? Atau mungkin juga pengusaha-pengusaha seperti itu tidak tahan lagi melihat perilaku beberapa oknum dalam birokrasi dan aparat yang mungkin kurang memperhatikan sikap penuh pengertian dan perhatian menghadapi situasi sulit seperti itu? Ini memerlukan penelitian yang mendetil dan hati-hati karena ini menyangkut para "penguasa" dan mereka takut bila "jalurnya" tiba-tiba ditutup atau dipersulit. Dalam praktik terdapat berbagai cara untuk membawa mereka yang dianggap nakal ke jalan buntu tanpa ada kemungkinan mengadakan semacam *appeal*. Dan ini merupakan kenyataan pahit yang telah biasa dialami oleh sektor usaha swasta.

Kedua kasus yang kami ajukan di muka tentu dapat dilihat dari segi usia yang telah menjelang senja. Karena terbukti bahwa kelompok pengusaha yang masih muda usia masih bergairah untuk berusaha dengan mengambil alih usaha-usaha dari generasi pertama asal kondisi pengambilalihan mencapai persetujuan. Dengan kata lain, roda kehidupan bisnis akan beralih dari generasi pertama (sang ayah) ke generasi kedua (anak, atau orang lain melalui pengambilalihan, atau *merger*). Tampaknya prinsip bisnis akan berjalan terus sementara itu ada yang tertinggal karena usia, turunnya semangat, keengganan, dan sebagainya, sementara di lain pihak masih ada yang bersemangat wirausaha dan terus berkembang secara dinamis. Oleh karena itu, selain kita memperhatikan dan mempelajari sebab-sebab mundurnya tokoh-tokoh pengusaha generasi pertama dengan sebab-sebab yang kami kemukakan sebelumnya, kita perlu mengikuti kelompok-kelompok usaha yang ingin meneruskan usaha generasi pertama itu, mengembangkan usaha generasi pertama, atau bahkan memulai usaha baru. Ini penting untuk mempertahankan dinamika dunia usaha! Aspek yang terakhir tampak cukup positif, tetapi kita jangan mengesampingkan faktor ekstern yang sering menjadi kendala-kendala yang dapat mematikan usaha yang dinamis.

## PASAR YANG LESU, DAMPAKNYA KE PABRIK, DAN TINGKAT BUNGA YANG TINGGI

Lesunya pasar sebagai akibat pola konsumsi konsumen kita yang menyediakan sebagian besar penghasilannya untuk memenuhi kebutuhan primernya

(membeli pangan), telah menyebabkan permintaan akan hasil-hasil pabrik yang tergolong *durable goods* sangat menurun. Resesi dunia telah menyebabkan penghasilan petani-petani tanaman komersial turun pula sehingga kelompok konsumen ini pun, pada gilirannya, tidak memasuki pasar. Mata rantai ini telah menyebabkan semacam kemacetan arus barang/jasa (flow of goods) dan arus uang (flow of money). Para penyalur yang tidak dapat menjual hasil-hasil pabrik dengan lancar, mengalami kesulitan penerimaan uang tunai, dan ini, pada gilirannya, menyebabkan keterlambatan -- bahkan kemacetan pembayaran pada berbagai mata rantai lain antara produsen dan konsumen. Dan akibat semua itu antara lain ialah dilakukannya berbagai praktik tidak terpuji yang merugikan konsumen dan para penyalur bonafid dalam jumlah puluhan miliar rupiah bahkan mungkin lebih dari itu.

Keadaan tersebut di atas dipersulit lagi dengan naiknya tingkat bunga pinjaman menjadi antara 33-37 persen per tahun. Ini menyebabkan pabrik-pabrik harus menaikkan harga pokoknya, sedangkan barang-barang dengan harga pokok yang lama saja tidak semua dapat terjual. Kenaikan harga pokok itu akan terasa di hampir semua jenis produksi, termasuk kenaikan biaya overhead. Kecenderungan meningkatnya harga pokok, pengeluaran disertai dengan lesunya pasar dan seretnya perputaran uang dari penyalur, tekanan dari bank untuk segera dan tetap memenuhi kewajibannya, menyebabkan banyak pabrikan melihat masa depan dunia usaha dengan pesimis dan realistik. Di antara mereka mungkin ada yang harus mengurangi jumlah personaliannya dan kapasitas produksinya. Dengan suasana bisnis yang demikian, sulit rasanya kita mengharapkan peningkatan investasi di dalam negeri. Yang ada mungkin hanya pengalihan pemilikan perusahaan sedangkan ekspansi usaha -- apalagi investasi baru -- sulit diharapkan meskipun masih ada kelompok usaha yang berminat.

## SEKTOR PERBANKAN

Sektor perbankan yang harus menaikkan harga pokok dana mereka berdasarkan harga dana yang diterimanya dari masyarakat, melihat situasi ini dengan sangat prihatin. Dewasa ini, mereka pun prihatin melihat suasana bisnis dan dapat memahami sepenuhnya kesulitan-kesulitan yang dihadapi oleh pabrikan. Bankir-bankir luar negeri mungkin tidak lagi dapat memberikan pinjaman dalam bentuk rupiah dalam jumlah yang berarti. Mereka sudah meminta bunga pinjaman sekitar 37 persen (dalam rupiah) sedangkan para pengusaha berusaha mengelakkan pinjaman dalam dollar karena pinjaman ini mengandung risiko perbedaan kurs. Dalam keadaan seperti ini, mungkin di antara mereka sudah ada yang mengadakan pendekatan dengan bank-bank pemerintah. Karena tingkat bunga bank-bank negara relatif masih lebih rendah maka tekanan-tekanan mereka akan meningkat. Dan mereka pun tam-

paknya tidak dapat sepenuhnya memenuhi permintaan pinjaman para pengusaha tadi, sehingga mau atau tidak mau para pengusaha/pabrikan harus memikirkan penarikan pinjaman dalam dollar dan mendekati bank-bank swasta dengan bunga pinjaman yang relatif tinggi itu.

Bank-bank swasta, sementara itu, belajar bahwa dalam perkembangan mereka bila timbul desas-desus mengenai rupiah maka mereka selalu berada dalam kesulitan karena deposit base mereka masih labil. Oleh karena itu, alangkah baiknya bila Bank Sentral berdasarkan pengalaman yang lalu mengeluarkan semacam pernyataan bahwa Bank Indonesia akan selalu bertindak sebagai lender of the last resort bagi bank-bank yang mengalami kesulitan likuiditas akibat desas-desus di bidang moneter. Ini merupakan salah satu tindakan pencegahan. Pernyataan Bank Sentral itu dapat pula membantu menenangkan hati para depositor dan masyarakat bisnis sehingga mereka tidak tergesa-gesa menarik dana/depositonya dari bank untuk diamankan di dalam dollar misalnya.

Dalam proses kematangan, bank-bank swasta nasional, dalam wadah Perbanas dan Banker's Club, tampak selalu berusaha membantu mengatasi masalah-masalah yang mereka hadapi sendiri dengan memperlihatkan suatu tingkat solidaritas dan saling membantu sesuai dengan kemampuan mereka masing-masing. Ini telah mereka perlihatkan lagi dalam menghadapi krisis kecil pada akhir bulan Agustus dan awal bulan September 1984. Beberapa bank pemerintah pun memperlihatkan sikap yang simpatik dengan menyediakan dana-dana untuk dialokasi kepada bank-bank yang sedang kekurangan dana. Tindakan dan tanggapan yang cepat dari para petugas Bank Indonesia, juga harus dihargai walaupun di sana-sini masih terlihat sikap para petugas pelaksana yang seolah-olah bank swasta lagi-lagi merepotkan Bank Indonesia. Sebenarnya, bank-bank swasta tidak ingin merepotkan Bank Indonesia tetapi bila terjadi isyu-isyu seperti itu maka ini di luar kekuasaan mereka. Dalam hal ini, bank-bank swasta memohon pengertian petugas/pelaksana di tingkat Bank Sentral/Bank Indonesia bahwa pada hakikatnya bank-bank swasta tidak ingin membuat gejolak-gejolak tersebut. Bank-bank swasta pun, di pihak lain, hendaknya belajar dari pengalaman dan janganlah bersikap jor-joran hanya untuk mengejar ranking tertinggi, tetapi sebaiknya berkembanglah secara wajar. Untuk berkembang dengan wajar itu membutuhkan waktu dan pengalaman tidak dapat dibeli dalam waktu yang singkat.

# **Kontribusi SBPU bagi Manajemen Likuiditas\***

**Djisman S. SIMANDJUNTAK**

Keseimbangan pendapatan nasional menurut sumbernya (penawaran) dengan pendapatan nasional menurut penggunaannya (permintaan) merupakan salah satu sasaran pokok dari kebijakan ekonomi. Jika yang terakhir lebih rendah dari yang pertama, maka dibutuhkan injeksi permintaan dan untuk itu diperlukan ekspansi moneter. Sebaliknya jika permintaan lebih besar dari penawaran, maka dibutuhkan kontraksi moneter. Karena itu dikenal suatu strategi moneter yang berorientasi pada potensi produksi di mana perubahan moneter disesuaikan dengan perubahan yang diantisipasi dalam penawaran. Penyesuaian ini dapat saja dilakukan oleh Bank Sentral melalui hubungan kredit langsung dengan rumah tangga di luar lembaga keuangan (selanjutnya disebut perusahaan). Tetapi operasi seperti itu akan berarti persaingan (tidak jujur) antara Bank Sentral dan bank-bank umum dan yang pertama akan menjadi satu di antara bank-bank dan tidak lagi bank dari bank-bank. Karena itu pulalah, melalui Kebijakan 1 Juni 1983, Bank Indonesia perlahan-lahan menarik diri dari hubungan kredit langsung dengan perusahaan dan berusaha mengendalikan likuiditas ekonomi melalui pengendalian likuiditas lembaga keuangan.

Manajemen likuiditas seperti yang disebut terakhir dapat bertumpu pada alat yang bersifat langsung seperti pagu kredit. Tetapi Kebijakan 1 Juni 1983 justru mengandalkan alat-alat yang bersifat tidak langsung. Sebagian di antaranya sudah dalam operasi, yaitu Sertifikat Bank Indonesia dan Fasilitas Diskonto. Tetapi itu belum cukup. Meskipun tampaknya karena terdesak oleh dampak kontraktif pengembalian kredit khusus yang diberikan ketika pasar antar bank sangat tegang bulan September 1984, Bank Indonesia mengumumkan instrumen baru yang disebut Surat Berharga Pasar Uang (SBPU). Memang keputusan ini berbau gali lubang tutup lubang, seolah-olah perdagangan

\*Karangan ini pernah dimuat di *Suara Karya*, 24 Januari 1985.

SBPU tiada lain dari pembaruan kredit khusus dengan nama lain. Tetapi bahwa yang dimaksud tidak hanya itu dan bahwa SBPU dapat diandalkan dalam manajemen likuiditas, asalkan beberapa syarat terpenuhi, akan diuraikan dalam bagian berikut.

## DAMPAK LIKUIDITAS SBPU

Sebagai bagian instrumen pengendalian tidak langsung dari likuiditas lembaga keuangan SBPU termasuk ke dalam instrumen operasi pasar terbuka, yaitu pembelian atau penjualan surat-surat berharga di pasar uang atas nama Bank Indonesia. Kalau Bank Indonesia menghendaki ekspansi moneter, maka ia akan membeli SBPU yang menghasilkan kenaikan saldo likuiditas lembaga keuangan dan karena itu juga ruang gerak pemberian kredit. Sebaliknya penjualan SBPU akan menurunkan saldo likuiditas lembaga keuangan dan karena itu ruang gerak penciptaan kredit. Namun demikian, masing-masing transaksi melahirkan dampak moneter yang berbeda, tergantung dari apakah operasi pasar terbuka tersebut dilakukan oleh Bank Indonesia dengan perusahaan atau lembaga keuangan.

Dua dari tiga jenis SBPU yang akan diperkenalkan dalam waktu dekat adalah SBPU perusahaan, yaitu surat aksep atau promes nasabah bank dalam rangka transaksi kredit dengan lembaga keuangan dan wesel pihak ketiga yang diaksep oleh nasabah bank. Endosemen atau penanggungjawaban oleh lembaga keuangan tertentu akan membuat SBPU ini menjadi sangat likuid. Bahkan ia dapat mengganti kredit tunai dan disebut Kredit SBPU karena dapat didiskonto setiap saat oleh pemegangnya dengan kondisi yang menguntungkan.

Ada dua jalur bagi SBPU ini untuk memasuki pasar uang. Pertama melalui penjualan oleh perusahaan sendiri. Dan kalau pembelinya adalah Bank Indonesia, maka transaksi ini menjadi transaksi operasi pasar terbuka. Pada umumnya, dampak likuiditas transaksi ini adalah kenaikan saldo likuiditas lembaga keuangan, khususnya bank perusahaan yang menjual SBPU. Jalur kedua adalah rediskonto oleh lembaga keuangan. Kalaupun ini adalah bagian operasi pasar terbuka, saldo likuiditas lembaga kredit tidak berubah menurut jumlah. Yang terjadi adalah perubahan komposisi saldo likuiditas, yaitu penurunan jumlah SBPU di satu pihak dan kenaikan alat likuid yang berasal dari Bank Indonesia di lain pihak. Ruang gerak penciptaan kredit lembaga keuangan, dengan demikian, tidak berubah. Lain halnya kalau ruang gerak tersebut dipengaruhi oleh komposisi saldo likuiditas. Tetapi tampaknya tidak demikian halnya. Karena itu operasi pasar terbuka dengan SBPU yang berasal dari lembaga keuangan adalah tidak seampuh jalur pertama yang telah diuraikan di atas.

Yang ketiga di antara SBPU yang akan diperkenalkan disebut surat aksep lembaga keuangan dalam rangka pinjaman antar bank. Operasi pasar terbuka dengan SBPU jenis ini mempunyai dampak likuiditas yang pada dasarnya adalah sama dengan jalur kedua yang disebut di atas. Pembelian SBPU ini oleh Bank Indonesia tidak mempengaruhi saldo likuiditas lembaga keuangan secara keseluruhan. Dan memang yang diharapkan dari SBPU ini adalah keberfungsian pasar uang antar bank sendiri dalam arti bahwa lembaga dengan saldo likuiditas yang kurang dapat memperoleh alat likuid dari lembaga dengan saldo likuiditas yang lebih. Namun demikian, SBPU ini dapat memberi sumbangan bagi perbaikan likuiditas perusahaan, terutama kalau di kalangan nasabah bank ada keengganan untuk berpindah bank.

Uraian di atas menunjukkan bahwa operasi dengan SBPU, apakah itu berupa operasi pasar terbuka atau hanya operasi antara lembaga kredit dengan perusahaan, adalah monetarisasi piutang dagang, yaitu penguangan piutang yang belum jatuh waktu. Dapat juga disebut monetarisasi utang dagang karena piutang suatu perusahaan pada waktu yang sama adalah utang perusahaan lain. Tetapi apakah dan sejauh mana operasi pasar terbuka Bank Indonesia akan melahirkan dampak likuiditas yang dikehendaki, adalah sangat tergantung dari banyak syarat yang akan dibahas belakangan.

## DAMPAK LAIN

Tentu saja dampak SBPU, termasuk yang menjadi obyek operasi pasar terbuka, tidak terbatas pada dampak likuiditas. Setiap operasi terbuka mempengaruhi juga tingkat bunga. Misalkan Bank Indonesia menjual SBPU, maka tingkat bunga untuk uang jangka pendek akan cenderung naik. Likuiditas yang dapat digunakan oleh lembaga keuangan dalam pasar modal akan berkurang sehingga kurs SBPM (Surat Berharga Pasar Modal) akan turun. Itu berarti kenaikan tingkat bunga di pasar modal yang pada gilirannya dapat menghambat investasi, khususnya di sektor yang sangat padat modal seperti konstruksi.

Dari apa yang dikemukakan terakhir dapat disimak bahwa operasi pasar terbuka yang simultan dengan SBPU dan SBPM dan disebut "twist operation" dapat menjadi instrumen yang handal. Kalau Bank Indonesia mengkhawatirkan ekspor uang karena tingkat bunga yang rendah, maka ia dapat menjual SBPU dan tingkat bunga uang akan naik. Pada waktu yang sama ia perlu mencegah penurunan kurs SBPM atau kenaikan tingkat bunga modal dan untuk itu ia membeli SBPM. Dua lalat sekali tepuk, meskipun harus di garisbawahi bahwa lokalisasi kenaikan tingkat bunga di pasar uang hanya bersifat sementara. Tetapi itu pun dapat sangat bermanfaat bagi ekonomi yang terbuka seperti ekonomi Indonesia dalam ekonomi dunia yang sering dilanda oleh fluktuasi singkat.

Dampak ketiga yang perlu disebut adalah dampak alokasi. Kalaupun setiap perusahaan dan lembaga keuangan dapat menerbitkan surat berharga seperti promes, yang relevan adalah "kelayakan pasar" masing-masing surat berharga. Ia adalah fungsi dari bonafiditas penerbit surat berharga. Karena itu, kebijakan moneter yang mengandalkan operasi pasar terbuka mempunyai dampak alokatif dalam arti bahwa lebih banyak dari sumber keuangan yang terbatas akan mengalir ke perusahaan dan lembaga keuangan yang lebih bonafit. Itu tidak berarti bahwa yang kurang bonafit di antara pencari likuiditas akan "gigit jari." Yang harus diperhitungkan adalah bahwa mereka akan mendapat "kuota rediskonto" yang lebih rendah dibanding yang lebih bonafit. Tetapi hal serupa juga berlaku bagi setiap instrumen moneter, kecuali kalau instrumen tertentu dijadikan instrumen non-moneter kalaupun tetap dijuluki sebagai instrumen moneter.

Dampak alokatif ini tidak boleh dicampurbaikan dengan dampak pemerataan. Tidak setiap instrumen kebijakan ekonomi harus menjadi instrumen kebijakan kesejahteraan pada waktu yang sama. Tugas utama operasi pasar terbuka, termasuk yang dengan SBPU, adalah manajemen likuiditas ekonomi sehingga keseimbangan permintaan dan penawaran yang disebut dalam pembukaan tulisan ini dapat dipelihara. Kalau keseimbangan ini dapat dipelihara maka akan terbuka berbagai peluang bagi kebijakan kesejahteraan.

Bagi peningkatan ekspor pun operasi pasar terbuka dapat melahirkan dorongan, kalau memang dikehendaki. Bank Indonesia dapat saja memberlakukan kondisi pembelian yang lebih menguntungkan atau bahkan memberikan kuota rediskonto yang lebih tinggi bagi wesel ekspor, asalkan dapat diusahakan bahwa fasilitas tersebut tidak disalahgunakan seperti terjadi dalam sertifikat ekspor. Analog, operasi pasar terbuka dengan SBPU dapat juga disesuaikan dengan prioritas sektoral. Namun demikian, diferensiasi seperti ini kiranya adalah tugas yang sulit, kalau bukan yang menghambat, dalam pasar uang yang masih sangat terbelakang. Yang hendak dikemukakan adalah peluang-peluang yang terbuka melalui instrumen ini.

## EKSPERIMENTASI

SBPU adalah bukan bayi ajaib yang dapat memukul gamelan sebelum lahir. Jika semua perusahaan dan lembaga keuangan berduyun-duyun melongok ke pasar uang sambil menjajakan surat berharganya sehingga yang tampil sebagai penawar likuiditas hanya Bank Indonesia atau yang bertindak atas namanya, maka adalah sulit untuk menyebut itu sebagai pasar uang. Tetapi adegan seperti ini kiranya adalah kekecualian. Sebagian di antara peserta pasar uang adalah penawar uang tipikal sementara yang lain pada

dasarnya adalah peserta yang mencari alat likuid. Semakin heterogen peserta pasar uang, semakin dapat diharapkan bahwa ia akan berfungsi. Sebaliknya kalau peserta pasar tersebut terdiri dari bank-bank dengan bisnis yang sama, maka SBPU pun tidak akan banyak membantu bagi keberfungsian pasar uang.

SBPU sebagai kertas investasi berhadapan dengan banyak sekali saingan. Di pasar uang sendiri, ia bersaing dengan deposito berjangka pendek, Sertifikat Bank Indonesia, sertifikat lembaga keuangan, saham-saham dan obligasi. Singkatnya, ia bersaing dengan semua surat-surat investasi yang layak pasar, kecuali kalau pemisahan pasar uang dari pasar modal dipertahankan dalam arti bahwa dalam yang pertama diperdagangkan hanya surat-surat berjangka pendek (*bills only*). Saingan lain pun masih ada seperti swap, khususnya kalau penanam dana (*investor*) memperhitungkan depresiasi rupiah yang tidak dapat diimbangi oleh perbedaan tingkat bunga dengan luar negeri.

Masih banyak syarat lain yang harus dipenuhi agar SBPU dapat berfungsi sebagai instrumen operasi pasar terbuka. Pertanyaan kelembagaan termasuk di antaranya seperti yang menyangkut ketentuan-ketentuan tentang kelayakan pasar SBPU tertentu yang akan sangat mempengaruhi sejauh mana SBPU dapat diandalkan dalam operasi pasar terbuka. Tetapi setiap perkenalan dengan instrumen baru adalah penuh dengan pertanyaan. Mereka tidak mengurangi arti eksperimentasi SBPU sebagai bagian perangkat instrumen manajemen likuiditas yang perlu diarahkan lebih banyak pada potensi, di tingkat makro maupun mikro, daripada pada tolok ukur lain. Tentu saja hasil eksperimentasi ini akan tergantung dari pemenuhan syarat-syarat yang untuk sebagian telah diuraikan di atas.

# **Masalah Ketenagakerjaan di Indonesia**

**Pande Radja SILALAHI**

## **PENGANTAR**

Penciptaan dan perluasan lapangan kerja yang memadai merupakan tugas yang sulit bagi Indonesia. Walaupun selama periode 1971-1980 pertumbuhan lapangan kerja melebihi pertumbuhan penduduk yang berumur 10 tahun ke atas dan melebihi pertumbuhan angkatan kerja, perkembangan ini belum berhasil mengatasi masalah yang bersifat struktural dan jangka panjang yaitu adanya kekurangan lapangan kerja secara umum.

Berdasarkan Sensus Penduduk 1980, jumlah penduduk yang berumur 10 tahun ke atas adalah sebesar 104,3 juta dan dalam tahun 2000 diproyeksikan akan mencapai kurang lebih 170,6 juta yang berarti akan meningkat secara rata-rata 2,5% setiap tahun (lihat Tabel 1 dan Tabel 2). Walaupun tidak seluruh mereka ini akan bekerja atau mencari pekerjaan namun menjadi jelas bahwa penciptaan lapangan kerja baru merupakan masalah yang sulit dipecahkan. Kesulitan pemecahan masalah ini disebabkan beberapa faktor yang di antaranya adalah: (1) adanya kecenderungan bahwa pertumbuhan ekonomi dalam dasawarsa ini akan lebih kecil daripada dasawarsa 1970-an; (2) masih besarnya jumlah pekerja yang bekerja di bawah waktu kerja normal; (3) mobilitas tenaga kerja yang lamban bila dikaitkan dengan perubahan struktur perekonomian Indonesia.

Dalam kertas kerja ini akan dibahas situasi angkatan kerja di Indonesia lewasa ini dan berdasarkan hal tersebut dicoba mengidentifikasi masalah-masalah yang berkaitan dengannya. Dan selanjutnya akan dicoba memberikan alternatif pemecahannya.

PENDIDIK BERUMUR 10 TAHUN KE ATAS MENURUT GOLONGAN UMUR DAN JENIS KEGIATAN

Jolongan Umur	Angkatan Kerja						Bukan Angkatan Kerja				% Angkatan Kerja terhadap Penduduk	
	Bekerja	Mencari Pekerjaan		Jumlah Angkatan Kerja		Mengurus Rumah Tangga		Lainnya		Jumlah	% Bekerja terhadap Angkatan Kerja	
		Sudah Pernah Bekerja	Belum Pernah Bekerja	Jumlah Kctja	Sekolah	Jumlah	Jumlah	Jumlah	Jumlah			
10 - 14	1.925.907	17.091	43.519	60.610	1.986.517	13.283.908	571.412	1.777.097	15.632.517	17.619.034	96,95	
15 - 19	5.789.902	70.811	150.809	221.620	6.011.522	4.653.740	2.444.813	2.173.160	9.271.713	15.283.235	96,31	
20 - 24	6.914.297	81.867	152.026	233.893	7.148.190	721.564	3.950.665	1.181.126	5.853.355	13.001.545	96,73	
25 - 29	7.143.922	61.396	46.346	107.742	7.251.664	92.404	3.460.713	538.745	4.091.882	11.343.546	98,51	
30 - 34	5.408.113	37.216	16.022	53.238	5.461.351	12.156	2.413.196	280.178	2.705.730	8.167.081	99,03	
35 - 39	5.818.954	36.552	12.329	48.881	5.867.835	3.334	2.406.837	271.865	2.682.036	8.549.871	99,17	
40 - 44	5.159.866	31.485	8.793	40.258	5.200.124	2.888	1.924.398	292.553	2.219.839	7.419.963	99,23	
45 - 49	4.269.603	26.881	5.920	32.781	4.302.384	164	1.528.797	318.892	1.847.853	6.150.237	99,24	
50 - 54	3.612.518	22.780	5.984	28.764	3.641.282	187	1.249.437	519.236	1.768.860	5.410.142	99,21	
55 - 59	2.120.923	13.115	3.552	16.667	2.137.590	—	765.513	487.176	1.252.689	3.390.279	99,22	
60 - 64	1.734.174	9.590	2.766	12.356	1.746.530	—	665.022	816.275	1.482.097	3.228.627	99,29	
65 +	1.648.800	7.353	3.771	11.130	1.659.930	—	791.393	2.318.593	3.109.984	4.769.916	99,33	
Tak terjawab	6.143	61	122	183	6.326	596	2.192	9.980	12.768	19.094	97,11	
Jumlah	51.553.122	416.158.	451.965	868.123	18.770.941	22.175.908	10.984.876	51.931.325	104.352.570	98,34	50,23	

Tabel 2

**PENDUDUK MENURUT GOLONGAN UMUR DAN PROYEKSI UNTUK 1985-2000**  
 (dalam ribuan)

Golongan Umur	1980	1985	1990	1995	2000
0- 4	21.190,7	23.558,4	24.778,9	25.829,6	26.645,1
5- 9	21.231,9	21.611,1	22.923,6	24.276,5	25.460,9
10-14	17.019,0	19.516,6	21.394,1	22.741,6	24.131,0
15-19	15.283,2	17.321,3	19.303,9	21.205,8	22.585,9
20-24	13.001,5	15.226,8	17.051,8	19.057,9	20.991,1
25-29	11.343,5	13.654,9	14.937,8	16.786,5	18.822,2
30-34	8.167,1	11.112,5	13.362,9	14.676,0	16.552,8
35-39	8.549,9	8.662,6	10.835,0	13.087,0	14.432,7
40-44	7.420,0	7.981,9	8.399,0	10.557,2	12.810,9
45-49	6.150,2	7.223,6	7.672,2	8.116,8	10.254,7
50-54	5.410,1	5.941,9	6.846,2	7.316,7	7.784,9
55-59	3.390,3	4.586,0	5.509,2	6.393,4	6.880,1
60-64	3.228,6	3.247,0	4.106,1	4.977,6	5.827,4
65+	4.790,3	5.509,6	6.335,8	7.725,0	9.573,9
Total	146.776,5	165.153,6	183.456,8	202.746,3	222.753,0

*Catatan:* Untuk 1980 dalam kelompok umur 65+ termasuk penduduk yang tidak menyatakan umurnya.

*Sumber :* BPS, *Sensus Penduduk Serie S- dan Proyeksi Penduduk Indonesia 1980-2000.*

## BEBERAPA PENGERTIAN DAN DEFINISI

Untuk dapat mengerti masalah ketenagakerjaan sangat dibutuhkan data yang terperinci mengenai angkatan kerja dan struktur penyerapan tenaga kerja. Untuk Indonesia, data yang dikelola oleh Biro Pusat Statistik, yaitu Sensus Penduduk 1961, 1971, 1980, Survei antar Sensus (Supas) tahun 1976; Survei Angkatan Kerja Nasional (Sakernas) 1976, 1977, 1978, 1979 dan Proyeksi Penduduk Indonesia 1980-2000 dapat memberikan informasi yang terperinci. Tetapi tidak semua data dari sumber tersebut dapat diperbandingkan dalam melihat perkembangan dan perubahan serta penyerapan tenaga kerja. Hal ini terutama disebabkan adanya perbedaan dalam definisi, konsep dan klasifikasi data.

Dalam mendefinisikan "bekerja" dan "mencari pekerjaan" referensi waktu yang digunakan dalam Sensus Penduduk 1961 berbeda dengan yang digunakan dalam sensus atau survei berikutnya. Hal ini menyebabkan bahwa data angkatan kerja dalam sensus 1961 tidak dapat dibandingkan dengan data hasil sensus atau survei berikutnya. Selanjutnya batas waktu minimum yang digunakan untuk mendefinisikan "bekerja" dan "mencari pekerjaan" dalam

Sensus Penduduk 1971 berbeda dengan yang digunakan dalam Sensus Penduduk 1980, Supas dan Sakernas. Di dalam Sensus Penduduk 1971 batas waktu minimum yang digunakan untuk mendefinisikan "bekerja" atau "mencari pekerjaan" adalah "dua hari, dan satu jam per hari selama satu minggu sebelum pencacahan." Sedang dalam Sensus Penduduk 1980, Supas dan Sakernas, batas waktu minimum yang digunakan adalah "satu jam selama seminggu sebelum pencacahan."

Untuk menghindarkan kesalahan dalam penafsiran, maka dalam analisa ini perbandingan data yang ada hanya dilakukan sejauh mempunyai keseragaman dalam definisi dan konsep dan sebagian terbesar analisa bertitik tolak dari hasil Sensus Penduduk 1980.

Yang dimaksudkan dengan "angkatan kerja" dalam analisa ini ialah mereka yang berumur 10 tahun atau lebih yang dalam kurun waktu 7 hari sebelum dilakukan sensus mempunyai pekerjaan. Selanjutnya yang dimaksudkan dengan "bekerja" (sesuai dengan Sensus Penduduk 1980) adalah penduduk yang berumur 10 tahun ke atas yang selama seminggu sebelum pencacahan melakukan pekerjaan dengan maksud memperoleh atau membantu memperoleh penghasilan atau keuntungan dan bekerja paling sedikit satu jam. Dalam pengertian "bekerja" tercakup pula mereka yang mempunyai pekerjaan akan tetapi dalam kurun waktu tujuh hari sebelum pencacahan sedang tidak bekerja karena sakit, cuti, mogok atau menunggu panen. Sedang pengertian "menganggur" ialah mereka yang tidak mempunyai pekerjaan dalam kurun waktu seminggu sebelum pencacahan dan aktif mencari pekerjaan dan ini mencakup mereka yang sedang menunggu panggilan terhadap lamaran bekerja yang diajukan atau sedang tidak mencari pekerjaan karena beranggapan tidak ada kesempatan kerja yang tersedia baginya walaupun ia sanggup dan mau bekerja.

## TINGKAT PARTISIPASI ANGKATAN KERJA

Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja (TPAK) diartikan sebagai perbandingan antara jumlah angkatan kerja dan jumlah penduduk yang berumur 10 tahun ke atas. Tingkat partisipasi angkatan kerja dipengaruhi oleh berbagai faktor seperti golongan umur, tingkat pendidikan, status perkawinan, perkembangan kesempatan kerja atau perkembangan ekonomi. Dalam Tabel 3 dapat dilihat bahwa secara keseluruhan Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja di Indonesia dalam tahun 1980 adalah 50,2%, dan ternyata tingkat partisipasi angkatan kerja pria jauh lebih tinggi daripada wanita, baik di kota maupun di desa serta hal ini berlaku hampir untuk semua golongan umur. Selanjutnya tingkat partisipasi angkatan kerja wanita di desa adalah lebih besar daripada wanita yang bermukim di kota, dan hal tersebut terjadi dalam setiap golongan umur.

Tabel. 3

TINGKAT PARTISIPASI ANGKATAN KERJA MENURUT UMUR  
DAN JENIS KELAMIN, KOTA-DESA

Umur	Kota		Desa		Kota dan desa		
	Laki-laki	Perempuan	Laki-laki	Perempuan	Laki-laki	Perempuan	Laki-laki & Perempuan
10 - 14	3,28	4,26	15,61	11,03	12,93	9,49	11,27
15 - 19	25,57	21,65	55,68	34,88	47,67	31,28	39,33
20 - 24	65,93	27,60	84,98	36,42	79,44	34,16	54,98
25 - 29	88,43	28,71	93,68	38,36	92,36	36,09	63,93
30 - 34	94,42	29,89	95,29	42,27	95,09	39,48	66,87
35 - 39	95,62	32,38	95,59	45,44	95,60	42,71	68,63
40 - 44	94,89	36,44	95,13	48,43	95,08	45,96	70,08
45 - 49	92,18	38,18	94,51	49,51	94,05	46,81	69,95
50 - 54	83,57	34,00	91,66	46,95	90,04	44,35	67,30
55 - 59	70,48	29,09	88,31	43,86	84,61	40,84	63,05
60 - 64	59,87	23,83	80,46	34,99	76,75	32,94	54,10
65 +	37,24	13,22	56,79	20,35	53,44	19,00	34,80
Tak terjawab	44,93	19,67	48,27	14,63	47,65	15,76	33,13
Segala umur	59,12	24,18	71,24	35,17	68,42	32,65	50,23

Pengamatan lebih dalam menunjukkan bahwa tingkat partisipasi pria meningkat seiring dengan meningkatnya usia sampai mencapai puncaknya pada golongan umur 35-39 tahun. Setelah itu TPAK menurun dan tingkat penurunannya lebih cepat untuk daerah perkotaan. Demikian juga dengan wanita, TPAK mereka meningkat bersamaan dengan bertambahnya umur dan mencapai puncaknya pada golongan umur 45-49 tahun untuk wanita di pedesaan dan 40-44 tahun untuk wanita yang bermukim di perkotaan. Gambaran ini menunjukkan bahwa terlihat pola "late peak participation rate" bagi wanita di Indonesia. Pola ini merupakan karakteristik dari negara-negara agraria di mana partisipasi wanita agak terhambat karena perkawinan yang relatif cepat dan selanjutnya diikuti dengan masa kelahiran anak.

Perbedaan tingkat partisipasi di kota dan di desa sudah barang tentu dipengaruhi faktor struktur organisasi sosial ekonomis yang berlaku di kedua jenis pemukiman tersebut. Struktur organisasi sosial di daerah perkotaan pada umumnya lebih bersifat formal, sedang di desa biasanya lebih fleksibel. Karena sebagian besar penduduk yang bermukim di pedesaan bergerak dalam bidang pertanian dan usaha rumah tangga dan masih kuatnya unsur kekerabatan maka peluang "sharing activity" lebih besar di desa.

Dengan memperhitungkan beberapa faktor seperti kesadaran akan pentingnya keluarga berencana (jumlah keluarga kecil), perbaikan sarana perhubungan, kesadaran kaum wanita untuk turut serta dalam memperoleh pendapatan maka ada kecenderungan terjadinya percepatan dalam pertumbuhan

angkatan kerja. Di lain pihak peluang "sharing activity" tampaknya akan semakin mengecil sebagai akibat semakin diterimanya pertimbangan ekonomis dalam melakukan kegiatan ekonomi di pedesaan dan semakin sulitnya kehidupan di desa.

### ANGKATAN KERJA DAN PERTUMBUHANNYA

Menurut Sensus Penduduk 1980 jumlah penduduk yang berumur 10 tahun ke atas adalah sebanyak 104,353 juta yang terdiri dari 52,421 juta angkatan kerja dan 51,931 juta yang bukan angkatan kerja. Dari jumlah angkatan kerja tersebut terdapat 51,553 juta (98,34%) yang mempunyai pekerjaan dan sebanyak 0,689 juta (1,66%) mencari pekerjaan. Apabila angkatan kerja tersebut dilihat komposisinya menurut umur, jenis kelamin, daerah pemukiman, maka gambarannya adalah sebagai berikut: sebanyak ± 80,92% angkatan kerja berada di pedesaan dan ini terdiri dari kira-kira 53,47% laki-laki dan 27,45% wanita. Untuk daerah perkotaan terdapat sebanyak 19,08% angkatan kerja yang terdiri dari 13,48% laki-laki dan 5,60% wanita (lihat Tabel 4).

Tabel 4

#### KOMPOSISI ANGKATAN KERJA MENURUT UMUR, JENIS KELAMIN, KOTA DAN DESA 1980 (dalam %)

Kelompok Umur	Jumlah	Kota		Desa		Kota Jumlah	Desa Jumlah
		Laki-laki	Perempuan	Laki-laki	Perempuan		
10 - 14	3,79	0,92	2,80	3,98	5,03	1,47	4,34
15 - 19	11,47	7,23	15,62	10,95	13,71	9,69	11,89
20 - 24	13,64	16,23	16,97	12,85	13,21	16,45	12,97
25 - 29	13,83	17,71	13,20	14,03	11,68	16,39	13,23
30 - 34	10,42	12,77	9,50	10,43	9,44	11,81	10,09
35 - 39	11,19	12,43	10,08	11,16	10,88	11,74	11,07
40 - 44	9,92	10,65	9,66	9,67	10,09	10,36	9,82
45 - 49	8,21	7,69	7,81	8,17	8,62	7,73	8,32
50 - 54	6,95	6,44	6,26	7,11	7,02	6,38	7,08
55 - 59	4,08	3,56	3,39	4,30	4,05	3,51	4,21
60 - 64	3,33	2,38	2,50	3,67	3,31	2,41	3,55
65 lebih	3,07	1,98	2,21	3,67	2,96	2,04	3,43
Tidak terjawab	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	0,01	0,01
Jumlah	100,00 (52.421.245)	100,00 (7.006.624)	100,00 (2.934.663)	100,00 (28.032.178)	100,00 (14.387.780)	100,00 (10.001.287)	100,00 (42.419.958)

Dari Tabel 4 dapat dilihat bahwa untuk golongan umur 10-24 tahun, persentase angkatan kerja laki-laki lebih rendah daripada persentase wanita baik di desa maupun di kota. Selanjutnya untuk umur 25-44 tahun persentase laki-laki lebih tinggi daripada wanita. Sedangkan untuk golongan umur 45-54 tahun keadaannya agak seimbang. Sesudah mencapai golongan umur 55-59 tahun, persentase di daerah kota menurun lebih cepat daripada di desa. Gambaran ini juga menunjukkan berpengaruhnya berbagai faktor seperti yang dikemukakan dalam uraian yang terdahulu, yaitu kegiatan ekonomi di kota lebih bersifat formal.

Pertumbuhan keseluruhan angkatan kerja selama periode 1971-1980 secara rata-rata adalah 2,7% setahun. Tetapi kalau dipisahkan antara kota dan desa akan terlihat bahwa pertumbuhan angkatan kerja di kota 2,71 kali lebih besar daripada desa dan selanjutnya pertumbuhan angkatan kerja wanita di kota 3,15 kali lebih besar daripada pertumbuhan angkatan kerja di desa. Selama periode yang sama, tingkat pertumbuhan seluruh penduduk usia kerja secara rata-rata meningkat sebesar 2,9% setahun dan ini terdiri dari 5,9% untuk kota dan 2,2% untuk desa (lihat Tabel 5).

Laju pertumbuhan angkatan kerja dan penduduk usia kerja (baik untuk wanita maupun pria) di kota yang lebih besar bila dibandingkan dengan di desa menunjukkan besarnya peranan urbanisasi. Terjadinya urbanisasi pada dasarnya disebabkan adanya "perbedaan penghasilan yang diharapkan" di

Tabel 5

## TINGKAT PERTUMBUHAN ANGKATAN KERJA RATA-RATA 1971-1980

Jenis Kelamin	Kota	Desa	Jumlah
Laki-laki	5,5	2,1	2,7
Perempuan	6,3	2,0	2,7
Jumlah	5,7	2,1	2,7

## TINGKAT PERTUMBUHAN PENDUDUK USIA KERJA RATA-RATA 1971-1980

Jenis Kelamin	Kota	Desa	Jumlah
Laki-laki	5,9	2,3	3,0
Perempuan	5,9	2,1	2,8
Jumlah	5,9	2,2	2,9

kota dan desa baik sebagai hasil pertumbuhan aktivitas ekonomi kota yang lebih besar maupun sebagai akibat semakin mencuatnya kemungkinan meningkatkan pendapatan di desa. Hal yang disebut terakhir ini tercermin dari semakin mencuatnya lahan pertanian yang dapat dikelola oleh para petani. Berdasarkan hasil sensus 1980, terdapat sebanyak hampir 8 juta keluarga yang memiliki dan mengusahakan tanah pertanian dengan luas areal antara 0-0,5 ha, bahkan yang lebih parah lagi, terdapat hampir 0,5 juta keluarga yang memiliki dan mengusahakan tanah pertanian yang luasnya di bawah 0,25 ha. Adalah jelas bahwa keluarga petani tidak akan mungkin memenuhi kebutuhan hidupnya kalau hanya mengusahakan lahan yang sangat sempit tersebut. Di samping itu data statistik juga menunjukkan bahwa saham setiap pekerja dalam sektor pertanian dalam PDB jauh lebih kecil daripada saham setiap pekerja di luar sektor pertanian. Hal ini dapat dilihat dari data 1980 misalnya, yaitu saham sektor pertanian dalam Produk Domestik Bruto atas dasar harga konstan 1973 adalah sebesar 30,7%, sedang tenaga kerja yang bekerja di sektor ini ada sebanyak 55,9% dari seluruh pekerja. Di lain pihak, saham sektor industri pengolahan dalam PDB adalah sebesar 15,3% sedang tenaga kerja yang terlibat di dalam sektor tersebut hanya 9,1% dari seluruh pekerja.

Membuat proyeksi tentang pertumbuhan angkatan kerja di Indonesia bukanlah pekerjaan yang mudah karena untuk itu dibutuhkan pengkajian terhadap faktor-faktor yang mempengaruhinya. Tetapi sebagai indikator kasar pertumbuhan penduduk yang berumur 10 tahun ke atas dapat dipergunakan. Biro Pusat Statistik memperkirakan bahwa penduduk Indonesia yang berumur 10 tahun atau lebih dalam tahun 1990 akan mencapai 135,754 juta yang berarti selama dekade 1980 akan mengalami pertumbuhan rata-rata kira-kira sebesar 2,67% setiap tahun. Seandainya pertumbuhan angkatan kerja sama dengan pertumbuhan penduduk yang berumur 10 tahun ke atas maka dalam dekade 1980 Indonesia harus menyediakan lapangan kerja yang cukup banyak. Dengan perkataan lain, untuk mencapai sasaran tersebut tentu perlu diciptakan pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi.

Pengalaman menunjukkan bahwa selama periode 1971-1980 tingkat penyerapan tenaga kerja mengalami pertumbuhan sebesar 3,0% setiap tahun dan ini merupakan hasil dari pertumbuhan ekonomi (dinyatakan dengan Produk Domestik Bruto harga konstan 1973) yang mencapai 8,09% setiap tahun. Dengan demikian seandainya elastisitas penyerapan tenaga kerja dalam dekade 1980 adalah sama dengan dekade sebelumnya, maka Indonesia membutuhkan tingkat pertumbuhan ekonomi sesedikitnya 7,2% setiap tahun. Untuk mencapai tingkat pertumbuhan ekonomi yang demikian tinggi tampaknya sangat sulit bagi Indonesia. Dalam Pelita IV (1983-1988) misalnya Indonesia hanya memperkirakan dapat mencapai pertumbuhan ekonomi secara rata-rata 5% setiap tahun.

Berdasarkan gambaran di atas menjadi semakin jelas bahwa masalah penyerapan tenaga kerja di Indonesia merupakan masalah yang sulit pemecahannya dan bersifat jangka panjang. Dengan terjadinya kecenderungan perubahan struktur ekonomi dari-sektor pertanian ke sektor non-pertanian di mana untuk sektor yang disebut terakhir ini elastisitas penyerapan tenaga kerjanya biasanya lebih rendah daripada yang disebut pertama, maka masalah penciptaan lapangan kerja akan semakin pelik.

## PENGANGGURAN TERBUKA DAN SETENGAH PENGANGGURAN

Secara keseluruhan, pengangguran terbuka di Indonesia pada tahun 1980 sangat kecil karena hanya mencapai 1,66%. Kalau diperinci lebih lanjut ternyata pengangguran di daerah perkotaan lebih besar daripada daerah pedesaan dan ini berlaku untuk semua golongan umur (lihat Tabel 6). Melihat rendahnya tingkat pengangguran ini seseorang mungkin akan menyimpulkan bahwa masalah ketenagakerjaan bukan masalah besar bagi Indonesia. Kesimpulan ini adalah keliru karena dari angka pengangguran saja kita tidak dapat me-

Tabel 6

### TINGKAT PENGANGGURAN TERBUKA

Kelompok Umur	Kota		Desa		Kota	Desa	Total
	Laki-laki	Perempuan	Laki-laki	Perempuan	Total	Total	
10 - 14	5,84	4,69	2,34	3,71	5,20	2,88	3,05
15 - 19	8,23	5,68	2,64	3,68	7,03	3,04	3,69
20 - 24	6,76	6,54	1,88	2,94	6,70	2,25	3,27
25 - 29	2,29	2,61	0,90	2,01	2,36	1,23	1,49
30 - 34	1,05	1,54	0,57	1,68	1,17	0,92	0,97
35 - 39	0,76	1,05	0,51	1,49	0,83	0,83	0,83
40 - 44	0,70	0,73	0,46	1,40	0,71	0,79	0,77
45 - 49	0,85	0,69	0,46	1,29	0,80	0,75	0,76
50 - 54	1,06	0,81	0,49	1,26	0,99	0,75	0,79
50 - 59	1,16	0,64	0,51	1,19	1,01	0,73	0,78
60 - 64	1,03	0,67	0,49	1,06	0,95	0,67	0,71
65 +	0,76	0,76	0,46	1,13	0,76	0,66	0,67
Tak terjawab	2,33	0,00	1,00	12,35	1,61	3,21	2,89
Total	2,67	2,96	1,04	2,09	2,75	1,40	1,66

Catatan : Bekerja minimum seminggu yang lalu atau sementara tidak bekerja.

narik kesimpulan mengenai situasi ketenagakerjaan di Indonesia. Seperti yang dikemukakan sebelumnya bahwa yang dimaksudkan dengan "bekerja" adalah penduduk yang berumur 10 tahun ke atas yang selama seminggu sebelum pencacahan mempunyai pekerjaan dan minimum bekerja 1 jam. Dengan demikian mereka yang bekerja di bawah jam kerja normal masih belum diperkirakan. Oleh pemerintah yang dipakai sebagai patokan untuk jam kerja normal adalah 36 jam seminggu untuk sektor pertanian dan 48 jam seminggu untuk sektor non-pertanian.

Sensus Penduduk 1980 menunjukkan bahwa terdapat kurang lebih seper-tiga dari mereka yang mempunyai pekerjaan hanya bekerja selama kurang dari 35 jam dalam seminggu. Dengan perkataan lain, dalam tahun 1980 ter-dapat kurang lebih 20 juta orang yang bekerja di bawah jam kerja normal. Dan yang lebih menarik lagi adalah bahwa kira-kira 70% dari mereka ini bekerja di sektor pertanian (lihat Tabel 7). Gambaran ini menunjukkan bahwa "sharing activity" masih sangat kuat di sektor pertanian.

Tabel 7

PENDUDUK BERUMUR 10 TAHUN KE ATAS  
YANG BEKERJA SEMINGGU YANG LALU MENURUT LAPANGAN PEKERJAAN UTAMA  
DAN JUMLAH JAM KERJA SEMINGGU

Lapangan Pekerjaan Utama	Jumlah Jam Kerja Selama Seminggu								Tak Terjawab	Jumlah	0-34
	0*	1-9	10-24	25-34	35-44	45-59	60				
Pertanian, kehutanan, perburuan, perikanan	64,6	66,9	71,5	68,7	58,6	45,1	25,2	3,7		55,9	69,6
Pertambangan dan penggalian	0,5	0,7	0,5	0,6	0,9	1,0	0,7	1,0		0,8	0,5
Industri Pengolahan	7,5	7,0	7,1	6,5	7,8	13,6	10,8	8,0		9,4	6,9
Listrik, Gas dan Air	0,1	0,1	0,0	0,0	0,2	0,2	0,1	0,2		0,1	0,0
Bangunan	2,4	1,3	1,0	1,3	2,4	6,8	5,3	2,4		3,2	1,2
Perdagangan besar, eceran, rumah makan	12,2	10,1	10,7	9,9	10,5	12,9	26,7	2,9		13,0	10,5
Angkutan, pergudangan, komunikasi	2,1	0,9	0,9	1,7	2,0	3,7	9,2	6,6		2,8	1,1
Keuangan, asuransi, usaha persewaan bangunan, tanah jasa perusahaan	0,2	0,3	0,1	0,1	0,7	1,2	0,6	0,5		0,6	0,1
Jasa Kemasyarakatan	9,9	11,5	7,5	11,2	16,5	14,9	20,6	17,6		13,9	9,4
Lainnya	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1		0,0	0,0
Tak Terjawab	0,5	1,1	0,7	0,5	0,5	0,5	0,6	4,1		0,6	0,6
Jumlah	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0		100,0	100,0

\* Sementara tidak bekerja

Tabel 8

PENDUDUK BERUMUR 10 TAHUN KE ATAS YANG BEKERJA SELAMA SEMINGGU YANG LALU  
MENURUT PENDIDIKAN TERTINGGI YANG DITAMATKAN DAN LAPANGAN PEKERJAANNYA  
(dalam %)

Pendidikan Tertinggi yang Ditamatkan	Lapangan Pekerjaan Utama										Jumlah jawab
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
1. Tidak pernah sekolah	36,38	23,79	26,01	6,64	15,65	28,98	10,22	4,53	14,13	14,61	26,43
2. Tidak/belum tamat SD	42,10	37,31	37,07	15,63	41,66	35,00	33,58	13,66	23,61	30,05	36,82
3. Sekolah Dasar	18,54	19,66	24,33	22,47	29,74	24,71	33,99	19,15	22,34	21,28	21,60
4. SLP Umum	1,69	5,32	5,07	10,79	4,60	5,58	10,17	13,65	8,89	11,09	4,64
5. SLP Kejuruan	0,40	1,98	1,41	6,86	2,05	1,04	2,59	3,24	3,31	2,74	1,35
6. SLA Umum	0,41	5,18	2,77	10,42	2,53	2,85	4,84	23,43	8,07	10,75	3,47
7. SLA Kejuruan	0,42	4,95	2,75	21,98	3,10	1,47	3,71	14,80	15,54	6,24	2,40
8. Akademi	0,03	0,95	0,33	2,33	0,30	0,21	0,71	4,04	2,10	1,80	3,21
9. Universitas	0,02	0,08	0,24	2,47	0,35	0,14	0,17	3,45	2,02	1,45	0,53
10. Tak Terjawab	0,01	0,05	0,01	0,40	0,01	0,00	0,02	0,04	0,01	0,00	0,38
Jumlah	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Keterangan:

1. Pertanian, kehutanan, perburuhan, perikanan
2. Pertambangan, dan penggalian
3. Industri pengolahan
4. Listrik, Gas dan Air
5. Bangunan
6. Perdagangan besar, ecran, rumah makan
7. Angkutan, pergudangan, komunikasi
8. Keuangan, asuransi, usaha persewaan bangunan, tanah, jasa perusahaan
9. Jasa kemasyarakatan
10. Lainnya

Tabel 9

KOMPOSISI YANG BEKERJA MENURUT UMUR, JENIS KELAMIN,  
KOTA DAN PEDESAAN, 1980 (dalam %)

Kelompok Umur	Total	Kota		Desa		Total Kota	Total Desa
		Laki-laki	Perempuan	Laki-laki	Perempuan		
10 - 14	3,74	0,89	2,75	3,93	4,95	1,44	4,27
15 - 19	11,23	6,82	15,18	10,78	13,48	9,27	11,69
20 - 24	13,41	15,55	16,34	12,74	13,10	15,78	12,86
25 - 29	13,86	17,78	13,25	14,05	11,69	16,45	13,25
30 - 34	10,49	12,98	9,64	10,47	9,48	12,00	10,14
35 - 39	11,29	12,67	10,27	11,22	10,95	11,97	11,13
40 - 44	10,01	10,87	9,88	9,73	10,16	10,58	9,88
45 - 49	8,28	7,84	7,99	8,22	8,69	7,88	8,37
50 - 54	7,01	6,54	6,40	7,15	7,08	6,50	7,13
55 - 59	4,11	3,62	3,47	4,32	4,08	3,57	4,24
60 - 64	3,36	2,42	2,56	3,69	3,35	2,46	3,58
65 +	3,20	2,01	2,26	3,70	2,99	2,09	3,46
Tak Ter-jawab	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,01	0,01
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
	(51.553.122)	(6.877.933)	(2.847.940)	(27.740.599)	(14.086.650)	(9.725.873)	(4.182.249)

Besarnya jumlah yang bekerja di bawah jam kerja normal khususnya di sektor pertanian dan rendahnya pendapatan mereka yang terlibat di dalamnya bila dibandingkan dengan sektor-sektor lainnya memberi indikasi bahwa arus tenaga kerja yang akan mencoba mencari pekerjaan di luar sektor pertanian dan yang umumnya berada di daerah perkotaan akan semakin deras. Tekanan arus tenaga kerja mencari pekerjaan ke sektor non-pertanian dapat diatasi seandainya sektor non-pertanian mengalami pertumbuhan memadai dan mobilitas angkatan kerja berjalan dengan baik. Tetapi seperti dikemukakan sebelumnya walaupun dalam dekade 1980-an diperkirakan akan terjadi perubahan struktur perekonomian Indonesia dari pertanian ke non-pertanian lapangan kerja yang akan tercipta di sektor tersebut tetap kurang memadai.

Salah satu hambatan dalam mengatasi masalah ketenagakerjaan di Indonesia dewasa ini adalah rendahnya tingkat keterampilan dari para angkatan kerja. Dengan keterampilan yang rendah sangat sulit mengharapkan pergeseran angkatan kerja dari sektor yang satu ke sektor yang lain berjalan dengan mulus. Rendahnya keterampilan angkatan kerja di Indonesia dapat tereermuin dari tingkat pendidikan dari angkatan kerja tersebut.

Tidak seperti di negara maju, tingkat pendidikan dari angkatan kerja di Indonesia masih sangat rendah. Dalam tahun 1980 misalnya, sebesar 88,5% dari seluruh angkatan kerja hanya mempunyai pendidikan tertinggi yang lebih rendah dari Sekolah Lanjutan Pertama. Selanjutnya sektor pertanian yang menampung kurang lebih 55,93% pekerja keadaannya lebih buruk lagi. Di dalam sektor ini terdapat sebanyak 97,01% pekerja dengan pendidikan tertinggi hanya sampai Sekolah Dasar (lihat Tabel 8 dan Tabel 9).

## PEMECAHAN MASALAH

Dalam uraian di atas menjadi jelas bahwa bagi Indonesia sasaran untuk mencapai *full employment* pada akhir dekade 1980-an kurang realistik. Dengan proyeksi pertumbuhan ekonomi dalam dekade 1980-an yang lebih rendah bila dibandingkan dengan yang dicapai dalam dekade sebelumnya maka yang dapat dilakukan oleh Indonesia adalah, di satu pihak berusaha agar kegiatan ekonomi yang akan dilakukan lebih bersifat padat modal dan di lain pihak mencoba menekan pertumbuhan angkatan kerja dan memperlancar mobilitas tenaga kerja untuk beralih dari sektor yang satu ke sektor yang lain.

Peluang untuk menciptakan kegiatan ekonomi yang padat tenaga kerja di Indonesia tampaknya masih besar karena harga tenaga kerja di Indonesia masih cukup rendah. Sehubungan dengan ini pemerintah akan dapat memainkan peranan yang cukup besar karena sampai sekarang misalnya kurang lebih 55% dari seluruh investasi berasal dari sektor pemerintah. Jika pemerintah mengarahkan dana tersebut untuk proyek-proyek yang padat tenaga kerja seperti pembuatan jalan-jalan, jembatan atau bangunan lainnya yang seminimum mungkin memakai mesin-mesin diperkirakan penyerapan tenaga kerja akan semakin besar.

Salah satu faktor pendorong bagi unit-unit ekonomi di Indonesia lebih cepat beralih kepada kegiatan ekonomi yang padat tenaga modal adalah langkanya tenaga kerja dengan tingkat keterampilan yang sesuai dengan yang dibutuhkan. Masalah ini akan dapat diatasi bila strategi pendidikan berorientasi kepada kebutuhan ekonomi dan sejalan dengan itu usaha yang mengarah kepada peningkatan keterampilan angkatan kerja seperti latihan-latihan merupakan salah satu usaha pemecahan masalah.

Usaha untuk menekan pertumbuhan angkatan kerja dapat dilakukan dengan berbagai cara tetapi yang paling menonjol adalah dengan jalan pendidikan. Dari hasil Sensus Penduduk tahun 1980 ternyata kurang lebih 15,26% dari angkatan kerja di Indonesia termasuk golongan penduduk yang berusia antara 10-19 tahun, dan dalam tahun 2000 misalnya, penduduk Indonesia yang berumur 10-19 tahun akan mencapai kira-kira 20,97% dari seluruh pen-

duduk atau 27,38% dari seluruh penduduk usia sekolah. Perluasan pendidikan yang berorientasi kepada kebutuhan aktivitas ekonomi bagi Indonesia merupakan pisau bermata dua, di satu sisi akan dapat mengurangi tekanan pertambahan angkatan kerja dan di lain pihak akan meningkatkan produktivitas angkatan kerja di kemudian hari serta mempermudah mobilitas angkatan kerja beralih kegiatan.

Dalam uraian di atas telah dikemukakan bahwa tekanan urbanisasi dalam dekade 1980 cenderung membesar. Kecenderungan pembesaran ini mungkin dapat ditekan bila perbedaan pendapatan antar sektor kegiatan ekonomi dan antar wilayah (kota dan desa) tidak terlalu besar. Untuk memperkecil perbedaan ini tampaknya masih ada peluang. Sampai saat ini harga beberapa komoditi pertanian ditentukan oleh pemerintah sehingga kalau intervensi harga terhadap input dan output sektor pertanian lebih memperhitungkan faktor pemerataan maka diperkirakan tekanan urbanisasi dapat diperkecil.

Terjadinya urbanisasi merupakan hal yang sulit dibendung oleh Indonesia dan dalam perputarannya hal ini akan berakibat membesarnya jumlah yang bergerak di sektor informal. Tumbuh dan berkembangnya sektor informal sering menyebabkan masalah terhadap kehidupan di kota. Namun demikian melarang atau mempersulit kegiatan ekonomi sektor informal bukanlah tindakan yang dapat dipertanggungjawabkan. Dalam banyak hal banyak tenaga kerja memilih sektor informal sebagai kegiatan ekonomi yang bersifat sementara sembari menunggu dapat memasuki kegiatan ekonomi yang lebih formal. Dengan demikian tindakan yang tepat adalah memberi peluang kepada sektor kegiatan tersebut untuk berkembang secara lebih pesat. Karena seperti dikatakan sebelumnya dalam masa sekarang dalam dekade 1980-an ini pertambahan angkatan kerja masih lebih kecil daripada yang dibutuhkan.

# Pertentangan Pendapat Mengenai Kemajuan Teknologi

Lynn E. BROWNE\*

Kemajuan teknologi selalu ditinjau dari dua segi yang bertentangan. Di satu pihak kemajuan teknologi memungkinkan peningkatan standar hidup serta memperluas batas-batas untuk pertumbuhan yang diakibatkan langkahnya sumber-sumber alam. Dengan demikian lebih banyak barang-barang dan jasa dapat dihasilkan dengan masukan yang sama. Di pihak lain, banyak orang merasa terancam oleh akibat kemajuan teknologi, karena dalam suatu proses perubahan selalu ada yang dirugikan, walaupun sebagian besar mendapat keuntungan. Produk-produk baru yang lebih unggul menggantikan produk lama yang berkualitas lebih rendah. Penanam modal dalam produksi barang-barang lama yang digantikan akan mengalami penurunan nilai aktifnya. Para pekerjanya pun akan mengalami pengangguran. Mungkin pengangguran semacam inilah yang menggelisahkan. Kemajuan teknologi dikhawatirkan tidak dapat menghasilkan keluaran lebih banyak dengan masukan yang sama, namun hanyalah dapat menghasilkan keluaran yang sama dengan jumlah masukan yang lebih sedikit, terutama masukan berupa tenaga kerja.

Dengan meningkatnya kualitas dan kuantitas masukan dalam proses produksi, baik kualitas maupun kuantitas barang dan jasa yang dihasilkan juga meningkat. Namun demikian, dapat juga ditingkatkan nilai barang dan jasa yang dihasilkan tanpa menaikkan jumlah masukan, atau dapat pula dikurangi masukan yang dibutuhkan untuk menghasilkan sejumlah keluaran tertentu, yaitu dengan mengubah teknik ataupun fokus produksi. Proses produksi dapat diubah. Berbagai cara dapat dilakukan dengan menggunakan sumber-

\*Lynn E. Browne adalah seorang ekonom dan Wakil Presiden Federal Reserve Bank, Boston. Ia memiliki berbagai jabatan termasuk Komite Penasihat Ekonomi di New England dan pimpinan Komisi Masa Depan Industri Massachusetts. Pandangan-pandangannya di dalam artikel ini tidak selalu merupakan pandangan dari instansi yang bersangkutan. Artikel ini disadur oleh Rin Purwani Budi dari *Economic Impact*, No. 49, tahun 1985/1.

sumber alam yang sebelumnya belum pernah dipakai, keluaran yang ada dapat diperbaiki dan barang-barang baru dapat dihasilkan. Bila perubahan-perubahan ini berhasil, yaitu bila proses produksi lebih efisien, yang berarti masukan baru lebih mudah diperoleh dan lebih murah dibandingkan dengan yang terdahulu, dan bila penyesuaian terhadap produk menambah kepuasan konsumen serta produk-produk baru tersebut dapat merebut pasaran luas, maka hal tersebut memang merupakan kemajuan teknologi.

Perubahan-perubahan dalam proses dan desain produk yang merupakan dasar kemajuan teknologi terdiri dari serangkaian inovasi. Ada perbedaan penting antara penemuan dan inovasi. Penemuan adalah pengungkapan hubungan ilmiah dan teknikal yang baru, yang memungkinkan cara-cara baru dalam berbagai bidang. Di pihak lain, inovasi adalah penerapan komersialnya. Kadang-kadang keduanya terjadi bersamaan dan sukar dibedakan. Pengalaman proses produksi dapat menimbulkan gagasan penghematan ongkos. Seringkali terjadi suatu inovasi yang jauh sebelumnya telah diawali oleh suatu penemuan. Misalnya, aluminium ditemukan tahun 1820-an, tetapi belum dapat diproduksi secara menguntungkan hingga 60 tahun kemudian, yaitu ketika berhasil dikembangkan listrik yang relatif murah.

Berbagai inovasi penting dapat mempengaruhi penyelidikan ilmiah di masa sesudahnya dan dapat menghasilkan penemuan-penemuan dan inovasi penting lain untuk bidang yang sama. Pengembangan produk-produk baru atau cara produksi baru yang memberikan harapan bagi penggunaan yang lebih luas amat menentukan kegiatan riset di bidang yang bersangkutan. Riset tersebut dapat memberikan hasil yang besar baik dipandang dari sudut komersial maupun derajat sosial. Biaya dan tenaga untuk riset mengalir kepada bidang-bidang yang populer dan ini menghasilkan inovasi-inovasi lebih lanjut dan semakin membaik dibandingkan dengan sebelumnya. Misalnya, minat terhadap ilmu optik dewasa ini semakin meningkat karena telah dimungkinkan penggunaan bantuan sinar laser untuk lapisan optik tersebut untuk berbagai tujuan, misalnya bedah bagian-bagian yang halus dan rumit dan penyampaian berita telepon.

## INOVASI PRODUK VS INOVASI PROSES

Banyak pengamat juga membedakan lebih lanjut antara inovasi produk, yaitu pengembangan barang atau jasa baru atau perbaikan besar terhadap barang yang telah ada, dan inovasi proses di lain pihak, yaitu perubahan cara barang-barang atau jasa dihasilkan, dengan demikian berarti pengurangan harga.

Sampai tahap tertentu, sikap terhadap akibat kemajuan teknologi terhadap permintaan tenaga kerja dapat ditinjau dari segi-segi yang berbeda.

Perubahan teknologi dilihat sebagai baik inovasi produk maupun inovasi proses. Meskipun banyak inovasi proses yang berhasil menurunkan jumlah masukan baik bahannya maupun modal tanpa mempengaruhi jumlah tenaga kerjanya, pada umumnya orang tetap melihat bahaya ancaman akibatnya terhadap tenaga kerja.

Walaupun inovasi produk dan inovasi proses dapat dibedakan secara konseptual, namun pengaruh nyatanya tidak dapat dipisahkan. Sebuah produk baru mungkin membutuhkan proses produksi baru sedangkan cara produksi baru memungkinkan pula pengembangan produk-produk baru. Lebih-lebih lagi inovasi proses dalam suatu industri sering merupakan inovasi produk pada industri lain. Ada beberapa inovasi proses yang hanya menyangkut perubahan organisatoris, namun kebanyakan dibutuhkan investasi-investasi untuk peralatan baru. Misalnya sebuah desain robot merupakan inovasi produk untuk perusahaan penghasil robot, tetapi merupakan inovasi proses bagi orang yang menggunakan robot tersebut dalam proses produksinya.

### TIGA SIKAP TERHADAP PENGARUH KEMAJUAN TEKNOLOGI

Sikap-sikap tentang pengaruh kemajuan teknologi terhadap permintaan tenaga kerja dapat dibedakan menjadi tiga kelompok:

- Kemajuan teknologi searah dengan penurunan permintaan tenaga kerja, oleh sebab itu menambah pengangguran.
- Kemajuan teknologi memiliki akibat kecil terhadap keseluruhan permintaan tenaga kerja. Permintaan tenaga kerja akan berkurang untuk bidang-bidang tertentu, namun akan bertambah untuk bidang-bidang yang lain. Keterampilan yang berbeda dan hambatan-hambatan lain yang mengganggu mobilitas kerja menghasilkan pengangguran struktural. Namun demikian kebijakan fiskal dan moneter harus bisa menciptakan kesempatan kerja penuh.
- Kemajuan teknologi meningkatkan permintaan tenaga kerja secara menyeluruh dengan cara merangsang konsumsi dan menciptakan kesempatan investasi yang menarik.

Pandangan pertama di atas dihubungkan dengan Ludditis, pekerja Inggris awal abad XIX yang merusak mesin-mesin yang dianggap mengancam kedudukan para pekerja pada masa itu. Dewasa ini kita melihat kepesatan kemajuan teknologi muncul bersamaan dengan kemakmuran yang menyolok. Telah disadari bahwa kesempatan kerja tercipta karena kemajuan teknologi, akan tetapi dapat pula menurun. Namun demikian kekhawatiran terhadap pengangguran terus-menerus ada. Kemajuan teknologi yang dapat menurunkan kesempatan kerja mengandaikan, pertama, inovasi-inovasi yang ada terutama adalah inovasi proses; kedua, inovasi proses cenderung mengurangi

kebutuhan tenaga kerja untuk setiap keluaran yang dihasilkan dan bukannya mengurangi baik bahan ataupun modal yang digunakan; ketiga, keluaran tidak meningkat ataupun tidak bertambah dalam jumlah cukup untuk mengimbangi penurunan permintaan tenaga kerja untuk setiap unitnya. Pendapat yang pertama dan ketiga berhubungan erat. Inovasi produk menciptakan produk-produk baru dan unggul yang dapat merangsang permintaan. Inovasi produk dapat meningkatkan nilai barang yang dihasilkan baik dengan masukan yang sama maupun dengan masukan yang lebih banyak, bukannya sekedar menghasilkan keluaran sama dengan masukan yang lebih sedikit.

Beberapa rasa pesimis tentang pengaruh kemajuan teknologi menunjukkan suatu pandangan bahwa inovasi dewasa ini terutama yang berhubungan dengan komputer lebih bersifat inovasi proses. Misalnya pengembangan jalan kereta api dan mobil-mobil mungkin menyebabkan perluasan keluaran. Namun sebagian orang mempersoalkan bahwa pengaruh utama komputer adalah mengurangi ongkos tanpa menambah keluaran. Walaupun demikian inovasi proses dan produk berhubungan erat. Di samping itu suatu inovasi ataupun rangkaian inovasi tertentu mungkin memiliki konsekuensi yang jauh di luar penerapannya semula. Lebih-lebih lagi suasana lingkungan yang menguntungkan bagi suatu inovasi akan menghasilkan banyak produk serta proses baru.

Andaikata pun perubahan teknologi merupakan inovasi proses murni dengan pengurangan masukan tenaga kerja, harganya yang menurun sebagai akibatnya dapat meningkatkan permintaan terhadap produk akhir. Hal ini paling tidak mengimbangi pengurangan masukan tenaga kerja per unit keluaran. Seberapa jauh peningkatan keluaran tergantung pada bagian tenaga kerja dalam ongkos total dan juga tanggapan permintaan terhadap perubahan harga. Bila tenaga kerja hanya merupakan bagian kecil dari ongkos total, maka pengurangan tenaga kerja hanya kecil pengaruhnya terhadap harga. Demikian pula bila permintaan relatif inelastis, peningkatan keluaran akan kecil juga dan tidak dapat sungguh-sungguh mengimbangi pengaruh menuurnya tenaga kerja untuk setiap unit masukannya. Di pihak lain, bila tenaga kerja merupakan bagian besar dalam ongkos total dan bila permintaan cukup tanggap terhadap perubahan harga, peningkatan keluaran mungkin dapat mengimbangi penurunan masukan tenaga kerja per unit keluaran. Tanggapan permintaan kemungkinan amat besar bila pengurangan harga memungkinkan perluasan bagian pasar dan juga peningkatan keluaran secara keseluruhan.

Ekspor memberikan peluang kepada produsen dalam negeri untuk memperbesar bagian pasarnya melalui perubahan teknologi. Dengan cara pemberian kesempatan kepada pengusaha untuk memberikan harga di bawah harga para pesaing di luar negeri, perubahan teknologi mungkin menghasilkan

berbagai ekspor dan dengan demikian kesempatan kerja dapat bertambah melebihi penurunan tenaga kerja yang dibutuhkan per unit.

Kesempatan semacam inilah disertai kekhawatiran kegagalan untuk memperkenalkan perubahan-perubahan untuk penghematan yang menyebabkan produsen-produsen luar negeri dapat menembus pasar dalam negeri, sehingga banyak orang yang pada dasarnya memiliki pandangan pesimis terhadap pengaruh teknologi dalam pasaran tenaga kerja, mendukung usaha-usaha penghambatan inovasi.

Keluaran secara keseluruhan juga dapat bertambah karena berbagai alasan. Andaikata pun perubahan teknologi mengurangi permintaan relatif terhadap tenaga kerja, masukan tenaga kerja kemungkinan tidak menurun. Misalnya, dewasa ini jumlah operator telepon menurun, tetapi antara tahun 1910 dan 1970, jumlah mereka meningkat empat kali lipat walaupun ada peningkatan empat kali lipat juga dalam rasio telepon dan operator. Pertumbuhan permintaan terhadap telepon mengakibatkan peningkatan jumlah operator, meskipun ada peningkatan produktivitas yang besar sebagai akibat pengurangan ongkos jasa tersebut. Faktor inilah yang terutama amat penting. Dalam perekonomian yang berkembang, keluaran sebagian besar barang dan jasa selayaknya meningkat.

## MENURUNNYA KESEMPATAN KERJA SECARA STRUKTURAL

Karena peningkatan ekonomi dapat mengimbangi pengaruh-pengaruh penurunan tenaga kerja yang dibutuhkan per unit keluaran untuk berbagai produk, banyak ekonom tidak menilai pengaruh perubahan teknologi terhadap permintaan tenaga kerja merupakan masalah serius. Bila kekuatan-kekuatan pertumbuhan alami saja tidak cukup, kebijakan-kebijakan fiskal dan moneter dapat dikembangkan untuk meningkatkan keluaran.

Walaupun begitu kebijakan moneter dan fiskal mempengaruhi perekonomian secara keseluruhan. Permintaan tenaga kerja meningkat dalam berbagai bidang dan industri, jadi tidak hanya lapangan kerja yang mengalami perubahan teknologi. Lapangan kerja baru tidaklah hanya terbatas pada lapangan kerja pada sektor-sektor yang berubah. Kesempatan kerja di sektor-sektor tertentu kemungkinan menurun walaupun secara keseluruhan jumlah kesempatan kerja meningkat. Hal ini lebih memungkinkan terjadinya pengangguran struktural. Meskipun jumlah pekerjaan baru melebihi kesempatan kerja yang hilang karena perubahan teknologi, sebagian pekerja mengalami kesulitan dalam perpindahan ke lapangan kerja baru. Geografi juga merupakan suatu hambatan lain. Apabila kegiatan yang menggunakan teknologi tertentu sehingga terjadi penurunan permintaan tenaga kerja di-

pusatkan pada kawasan tertentu dalam suatu negara, maka pertumbuhan industri-industri lain di situ mungkin tidak dapat meyerap seluruh penganggur tersebut. Di pihak lain kawasan-kawasan lain di negara yang bersangkutan kemungkinan juga mengalami kekurangan tenaga kerja.

Di samping itu keterampilan yang dibutuhkan untuk kegiatan yang sedang berkembang mungkin pula tidak sesuai dengan keterampilan yang dimiliki oleh para pekerja yang baru kehilangan pekerjaan. Masalahnya bukanlah bahwa para penganggur tersebut tidak dapat memenuhi keterampilan yang dibutuhkan untuk jenis pekerjaan baru. Tetapi pada umumnya perluasan kegiatan tertentu membutuhkan banyak pekerja dengan keterampilan sederhana. Masalahnya terutama terletak pada banyak para pekerja yang memiliki keterampilan khusus serta telah sangat berpengalaman sehingga sebelumnya mereka dibayar relatif mahal. Namun keterampilan semacam itu tidak lagi banyak gunanya dan untuk mencapai tingkat gaji yang sama, dibutuhkan tingkat keterampilan lain yang seimbang.

Teknologi tidak merupakan satu-satunya sebab bagi pengangguran struktural. Persaingan dengan negara-negara lain, perubahan harga masukan utama, habisnya sumber-sumber alam tertentu, dan perubahan selera konsumen, semuanya ini dapat menimbulkan pengangguran di sektor-sektor tertentu, sedangkan kesempatan kerja secara menyeluruh masih bisa tetap bertambah. Apa pun alasannya, masalah struktural lebih mudah diatasi bila terdapat pertumbuhan ekonomi pesat di segala bidang. Selama tahun 1960-an, kesempatan kerja di bidang pertanian di Amerika turun hampir dua juta. Meskipun demikian karena pertumbuhan ekonomi yang cepat di tahun 1960-an, banyak di antara mereka yang meninggalkan sektor pertanian dapat diserap dalam bidang-bidang lain perekonomian. Kenyataannya saat itu pengangguran mencapai tingkat yang terendah dalam masa sesudah perang.

Ada suatu pemikiran lain lagi, yaitu bahwa kemajuan teknologi amat penting untuk menuju kepada kemakmuran, dan ini mengutamakan pengembangan produk-produk baru. Produk baru dapat merangsang permintaan. Pada khususnya produk baru menciptakan permintaan baru. Mobil-mobil, lemari es, pesawat televisi dengan segera menjadi kebutuhan bagi sebagian golongan tertentu masyarakat. Komputer rumah juga kemungkinan memiliki nasib sama. Investasi juga dirangsang karena kapasitas harus dikembangkan sesuai dengan meningkatnya barang-barang konsumsi. Inovasi produk menyangkut barang-barang modal juga dapat meningkatkan investasi. Namun pada umumnya inovasi-inovasi semacam ini tidak terlalu mendapat perhatian dibanding yang menyangkut barang-barang konsumsi. Pendapat sementara orang bila tidak ada pengembangan produk baru, hasilnya adalah perekonomian yang mandek. Memang hanya dengan tujuan memuaskan permintaan saat itu banyak industri yang memiliki kapasitas lebih.

Gagasan bahwa sebagian masyarakat telah merasa jemu terhadap barang-barang dan jasa, adalah sulit diterima. Memang mungkin saja telah ada kejemuhan untuk mobil dan barang-barang konsumsi tahan lama yang lain, namun hal ini tidak berlaku untuk seluruh bentuk konsumsi. Di pihak lain dapat dibayangkan pula suatu keadaan di mana penembusan pasar sudah sedemikian rupa sehingga permintaan terhadap suatu barang tertentu yang dahulu pernah menjadi sumber kesempatan kerja penting, justru semakin menurun. Dalam keadaan semacam ini pengangguran struktural mungkin merupakan masalah sulit bahkan jika disertai perluasan kebijakan fiskal dan moneter. Orang lain dapat pula berpendapat bahwa permintaan swasta amat berlebihan dan kebutuhan terhadap campur tangan pemerintah tidak terlalu penting untuk mencapai tingkat kesempatan kerja yang tinggi apabila kemajuan teknologi berhasil memperkenalkan produk-produk penting yang lebih unggul.

Pengembangan produk-produk baru untuk konsumsi massa di masa lalu telah menciptakan kesempatan bagi banyak orang untuk mendapat gaji tinggi. Inovasi dalam industri jasa, seperti komunikasi dan pekerjaan umum yang mengambil keuntungan dari skala ekonomi juga mengambil langkah sama. Lebih-lebih lagi sebagian besar inovasi produk dapat tercapai dengan lebih baik serta lebih banyak membuka kesempatan kerja baru di berbagai industri. Misalnya saja industri mobil dan ban biasanya berjalan seiring. Mobil yang semakin bermutu membutuhkan kualitas ban yang lebih baik, demikian pula ban yang bermutu memungkinkan mobil berjalan lebih sempurna. Pengembangan mobil membawa perbaikan dan pembangunan jalan raya ke berbagai sudut kota. Dengan bertambahnya jalan-jalan raya serta lebih menyebarnya tempat pemukiman, lebih banyak mobil yang dibutuhkan.

Perubahan-perubahan yang berhubungan dengan jalan raya pada abad XIX juga mirip ceritanya. Kawasan-kawasan baru di suatu negara dibuka untuk pengembangan pertanian. Usaha-usaha pertanian menjadi lebih besar dan lebih berspesialisasi karena hasilnya dapat dikirim dengan kapal ke tempat-tempat yang lebih jauh dan dijual ke pasar yang lebih besar. Demikian pula pabrik-pabrik dan pertambangan dapat berkembang dengan alasan yang sama, dan pada gilirannya akan dibutuhkan mesin-mesin yang berbeda.

## PENGALAMAN SEJARAH

Dewasa ini para konsumen menikmati lebih banyak barang dan jasa dibandingkan generasi sebelumnya. Nilai riil konsumsi per kapita pada tahun 1983 kira-kira dua kali lipat dibanding 30 tahun yang lampau. Dalam tahun 1950-an dan 1960-an peningkatan konsumsi terutama diakibatkan oleh naiknya keluaran per tenaga kerja. Dalam tahun 1970-an pertumbuhan produk-

tivitas agak menurun dan peningkatan rasio pekerja terhadap keseluruhan penduduk memainkan peranan penting dalam menaikkan konsumsi. Walaupun demikian, bahkan pada periode sesudah itu, peningkatan produktivitas sekalipun kecil tetap merupakan sumbangan yang berarti. Pertumbuhan produktivitas berasal dari berbagai sumber, namun tampaknya yang penting adalah faktor kemajuan teknologi. Menurut suatu perkiraan mengenai sumber-sumber lain peningkatan produktivitas, pengembangan pengetahuan teknologi yang terutama bertanggung jawab atas pertumbuhan dalam produk kotor riil per unit pekerja pada masa sesudah perang.

Apakah keuntungan produktivitas di mana-teknologi memegang peran utama, harus dibayar dengan harga berupa perubahan/pengurangan sejumlah besar kesempatan kerja? Apabila kita melihat sekilas tingkah laku pasar tenaga kerja, dapat disimpulkan bahwa hal demikian tidak terjadi. Sejak Perang Dunia II, jumlah orang yang bekerja meningkat dengan tingkat pertumbuhan yang sama seperti tingkat pertumbuhan penduduk usia kerja. Karena penduduk usia kerja semakin berkembang dalam masa sesudah perang, maka rasio tetap jumlah kerja dan penduduk dapat diartikan peningkatan besar kesempatan kerja. Penduduk usia kerja dan demikian pula kesempatan kerja meningkat sangat cepat selama 1970-an, sehingga meskipun dekade ini mengecewakan menurut berbagai ukuran kegiatan ekonomi, dilihat dari segi jumlah kesempatan kerja baru yang tercipta dapat dikatakan memuaskan. Dari tahun 1969 sampai tahun 1979, kesempatan kerja swasta meningkat 21 juta dibandingkan pada tahun 1960-an 13 juta dan tahun 1950-an 7 juta.

Rasio antara kesempatan kerja dan penduduk yang relatif tetap ini tidak dapat mengungkapkan macam kecenderungan pekerja pria dan wanita. Perbandingan untuk wanita dewasa juga meningkat dengan mantap. Dalam tahun 1949, 31% yang berusia 20 tahun ke atas semuanya bekerja; dalam tahun 1983 jumlahnya menjadi 49%. Rasio untuk pria dewasa justru makin menurun, dari 84% tahun 1949 menjadi 71% tahun 1983. Menurunnya rasio ini terutama terjadi pada usia lanjut, yaitu antara 55-64 tahun dan juga untuk 65 tahun ke atas. Pria dalam kelompok ini mundur dari angkatan kerja dalam masa sesudah perang. Walaupun demikian sebagian besar penurunan ini mungkin berhubungan dengan hal-hal lain wajib pensiun, pilihan untuk pensiun lebih awal dan juga keadaan keuangan yang semakin membaik akibat jaminan sosial yang lebih tinggi yang memungkinkan orang untuk pensiun lebih awal.

Penurunan jumlah pekerja usia 50-an atau bahkan lebih muda dari itu, yang merupakan perkembangan akhir-akhir ini cukup meresahkan. Selama awal tahun 1970-an rasio kesempatan kerja untuk pria di bawah 55 tahun tidak banyak berubah. Sejak itu tingkat pengangguran yang tinggi telah

mengurangi jumlah proporsi pria dalam pekerjaan. Tingkat pengangguran wanita tidaklah setinggi tingkat pengangguran pria.

Tingkat pengangguran yang teramat tinggi pada masa depresi tahun 1930-an merupakan peristiwa penting sampai tahun 1983. Secara dramatis hal ini menggambarkan bahwa perekonomian yang lemah lebih mengecewakan bagi aspirasi buruh daripada perubahan teknologi ataupun faktor-faktor lain yang dipandang mengancam kesempatan kerja.

Peningkatan pengangguran dewasa ini dapat dijelaskan sebagai akibat pertumbuhan perekonomian yang lamban dan bukan semata-mata akibat peningkatan baik produktivitas maupun teknologi secara pesat. Pertumbuhan produktivitas pada masa ini teramat rendah. Dari berbagai jalan keluar yang diajukan di antaranya adalah memperlambat kemajuan teknologi atau ada pendapat lain mengatakan justru saat ini kita kekurangan inovasi-inovasi unggul. Apa pun alasannya, keluaran per jam dalam sektor bisnis bukan pertanian bertambah dengan tingkat 1,3% per tahun sejak tahun 1969 sampai tahun 1983, dibandingkan 2,5% dari tahun 1949 sampai tahun 1969. Dengan demikian bukanlah masalah teknologi yang menyebabkan penurunan itu, melainkan perekonomian saat ini memang menghadapi pertumbuhan ekonomi lambat yang merupakan akibat keadaan siklus yang amat buruk.

Pokok persoalannya adalah bahwa bukannya kemajuan teknologi tidak dapat menyebabkan pengangguran struktural, namun memang tidak ada bukti yang menunjang bahwa pengaruh kemajuan teknologi tidak dapat menyebabkan pengangguran struktural, namun belum ada bukti yang menunjang bahwa kemajuan teknologi dapat berpengaruh menambah pengangguran ataupun memperparah pengangguran yang sudah ada.

## SPEKULASI MASA DEPAN

Memburuknya kegiatan ekonomi walaupun disertai dengan menurunnya produktivitas rupanya menarik perhatian orang terhadap masalah kemajuan teknologi di masa mendatang dalam hubungannya dengan kesempatan kerja. Hal ini juga menimbulkan kesangsian akan keampuhan kebijakan moneter dan fiskal serta terhadap pentingnya tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Di samping itu resesi tahun 1980 dan tahun 1981-1982 telah membangkitkan minat sektor bisnis untuk menekan ongkos dan mempertinggi produktivitas. Bersamaan dengan membaiknya keadaan, sektor bisnis secara agresif menanam modal pada pabrik dan peralatan baru, namun dengan lebih mengutamakan modernisasi dibandingkan dengan ekspansi. Hal ini terjadi paling tidak pada industri-industri manufaktur tradisional.

Kegelisahan tentang pengaruh teknologi juga berasal dari kecenderungan untuk menyamakan kemajuan teknologi dengan penggunaan komputer. Pengotomatisasi kantor dan industri dilihat sebagai tujuan utama komputer dan dikehendaki penghematan tenaga kerja sebagai hasil otomatisasi tersebut. Pandangan yang sempit mengenai teknologi dan juga tentang komputer ini melupakan potensi komputer untuk menekan biaya-biaya dengan cara memperbaiki pengawasan kualitas, memperkenalkan manajemen inventory yang lebih teliti bersamaan dengan penggunaan peralatan pengawasan lain. Hal ini dapat mengurangi baik energi yang digunakan maupun penghamburan. Di samping itu peran komputer juga terdapat pada berbagai bidang lain misalnya untuk menentukan penyakit, penggunaan sistem pertahanan negara dan juga untuk pendidikan serta hiburan di rumah.

Walaupun demikian penghematan tenaga kerja karena komputer dan kemajuan teknologi memang tidak dapat dihindari. Pengaruh-pengaruh teknologi yang kurang disukai biasanya dapat diketahui dengan mudah. Hal ini disebabkan terutama orang-orang yang merasa dirugikan cenderung banyak bersuara. Di pihak lain orang-orang yang mendapat keuntungan karena perubahan teknologi jarang sekali menyatakan sanjungannya atau mengakui manfaatnya. Kecuali mereka yang sehari-harinya bekerja untuk perusahaan komputer atau elektronik, mereka bahkan mungkin tidak sadar bahwa teknologi yang berjasa memberi mereka pekerjaan.

Pada khususnya bila otomatisasi mengurangi jumlah tenaga kerja yang diperlukan namun memungkinkan perusahaan bersaing di pasar dunia, para pekerja hanya melihat jumlah kesempatan kerja yang hilang akibat teknologi dan tidak melihat kerugian akibat perusahaan tidak mampu bersaing.

Pola tingkat pertumbuhan kesempatan kerja selama tahun-tahun 1980-an dan kemungkinan pengurangan tenaga kerja yang dibutuhkan dapat dilihat pada laporan Biro Statistik Tenaga Kerja Amerika yang telah membuat proyeksi kesempatan kerja untuk kelompok-kelompok industri penting untuk tahun 1979 sampai 1990 dan tahun 1982 sampai 1990. Proyeksi-proyeksi ini mengandaikan bahwa produk nasional kotor selama masa sesudah tahun-tahun 1980-an akan tumbuh dengan tingkat jauh lebih tinggi dibandingkan pada saat krisis energi, namun masih di bawah tingkat pada tahun 1960-an. Pertumbuhan kesempatan kerja jauh lebih cepat dan tingkat pertumbuhan angkatan kerja lebih lambat dibanding tahun 1980-an, jadi tingkat pengangguran semakin menurun.

Dengan skenario pertumbuhan sedang, sekitar kurang dari setengah kesempatan kerja selama tahun 1979 sampai tahun 1990 diproyeksikan akan berada pada sektor jasa. Bermacam-macam bisnis jasa termasuk komputer dan pemrosesan data, rumah sakit dan jasa-jasa kesehatan lain merupakan

bagian yang terbesar baik secara absolut maupun persentase. Seperempat kesempatan kerja baru akan tercipta dalam sektor perdagangan besar dan eceran; sepersepuluhnya dalam bidang keuangan dan asuransi serta pemukiman (real estate). Sektor pemerintah yang merupakan sumber kesempatan kerja baru yang utama pada tahun 1960-an dan 1970-an diharapkan masih dapat menampung tenaga kerja baru walaupun tidak menyolok jumlahnya pada tahun 1980-an.

Biro Statistik Tenaga Kerja Amerika Serikat memproyeksikan bahwa kesempatan kerja di bidang manufaktur akan berkembang pesat pada tahun 1980-an. Meskipun demikian pertumbuhan ini hanya mempertahankan tingkat kesempatan kerja yang telah ada saja. Industri-industri yang paling pesat adalah komputer dan elektronik. Dari tahun 1979 sampai tahun 1990, kedua industri tersebut diproyeksikan dapat menciptakan kesempatan kerja sejumlah 470 ribu. Penurunan kesempatan kerja terjadi pada industri sepeda motor, baja dan besi yang sangat dipengaruhi oleh resesi dewasa ini.

Industri baja dan mobil memberikan gaji bagus dan sebagian besar adalah jenis pekerja kasar yang didominasi oleh pria serta terpusat di bagian barat Amerika Serikat. Industri-industri yang menciptakan kesempatan kerja baru yaitu industri bukan manufaktur dan teknologi tinggi, yang memberikan gaji lebih rendah, jenis pekerjaan halus dan didominasi oleh wanita, banyak tersebar di seluruh Amerika Serikat. Kepincangan ini cukup serius tetapi bukan ditimbulkan oleh perubahan teknologi. Kesulitan-kesulitan di Amerika Serikat selain diakibatkan oleh keadaan siklus perekonomian yang sedang buruk juga disebabkan berbagai tindakan terhadap kompetisi di luar negeri. Dalam hal mobil, selera konsumen yang berubah menuju pada mobil yang lebih kecil dan hemat, juga merupakan faktor penting.

Para pengusaha menanggapi hilangnya bagian pasar mereka dengan cara memodernisasikan operasinya. Sebagian pekerja tidak lagi dipanggil untuk bekerja karena otomatisasi industri dan perubahan-perubahan lain telah mengurangi jumlah kerja. Tetapi tanpa penghematan biaya tersebut kompetisi asing akan makin merajalela dan menurunnya kesempatan kerja akan lebih besar.

Sebagian orang berharap bahwa teknologi komputer akan menimbulkan penghematan tenaga kerja di industri jasa keuangan. Walaupun demikian, sebegini jauh hal tersebut tidak terjadi. Meski saat ini lebih banyak penggunaan komputer dalam berbagai bentuknya, tenaga kerja dalam jasa keuangan berkembang pesat dan menurut perkiraan Biro Statistik Tenaga Kerja akan terus berlangsung seperti ini.

## DAMPAK INOVASI

Biro Statistik Tenaga Kerja tersebut berusaha memperhitungkan kemajuan teknologi dalam pembuatan proyeksinya. Tetapi proyeksi-proyeksi tersebut hanya dapat memasukkan perkembangan teknologi sejauh itu berbentuk pengurangan biaya-biaya ataupun perbaikan kualitas atau sejauh para peramalnya/ahlinya memiliki pengetahuan lengkap tentang setiap industri sehingga mereka dapat menilai penerapan teknologi-teknologi baru.

Tampaknya tidak mungkin memperhitungkan inovasi besar dalam proyeksi. Bukan saja karena pengaruh inovasi semacam itu merupakan keadaan luar biasa yang amat berbeda dengan pengalaman sebelumnya, tetapi seringkali juga hal itu hanya tampak sebagai rangkaian inovasi-inovasi biasa, namun menjadi penting bila kita tinjau lagi kemudian. Seringkali terjadi dalam inovasi amat berbeda dari penemuan idenya mula-mula. Contohnya Polyethylene yang dikembangkan tahun 1930-an, mula-mula sangat mahal pembuatannya, dan penggunaannya diperkirakan hanya untuk kabel-kabel di bawah laut. Dewasa ini polyethylene merupakan salah satu jenis plastik terpenting, yang digunakan untuk memproduksi serat sintetis untuk pakaian, peralatan rumah tangga dan industri serta untuk pembuatan botol dan wadah-wadah lain. Seringkali perpecahan dari berbagai inovasi penting dikembangkan jauh di luar industri di mana inovasi tersebut terjadi. Pengembangan telepon, radio, televisi menciptakan kesempatan kerja bukan saja dalam pengolahan peralatan ini, tetapi juga dalam komunikasi telepon dan radio. Dengan komputer dan tombol-tombol elektronik, telah dimungkinkan penyimpanan dan penarikan serta pengiriman sejumlah besar data dan industri baru yang berdasar pada penyediaan informasi secara elektronis berkembang pesat.

Adakah kemungkinan bahwa inovasi besar tersebut dapat merangsang permintaan dan dapat menciptakan kesempatan kerja yang luas dengan gaji besar secara mudah? Bagi mereka yang mempercayai bahwa siklus perekonomian adalah sekitar 50 tahun akan menjawab pertanyaan tersebut dengan jawaban "ya." Inovasi telah menghasilkan pertumbuhan pesat tahun 1950-an dan tahun 1960-an, tetapi pada tahun 1970-an kekuatan besar tersebut makin menyurut.

Sebagian orang mengharapkan kenaikan inovasi dengan berbagai alasan. Penurunan pajak hasil keuntungan modal, goncangan akibat resesi dewasa ini dan publikasi luas tentang keberhasilan perusahaan komputer dan perangkat lunak lain telah diambil alasan atas minat yang besar dalam meningkatkan dan membiayai teknologi baru. Industri-industri yang mapan pun juga memeriksa kembali produk-produk mereka, proses-produksinya dan juga struktur organisasinya. Bukti tentang kesanggupan industri untuk bermoderanasi

dapat dilihat dalam jumlah modal yang tertanam untuk bidang perencanaan. Banyak industri-industri lain juga merencanakan pengeluaran besar untuk teknologi baru: Minat sektor industri yang berkobar-kobar untuk modernisasi tentu saja merupakan suatu alasan bagi perubahan teknologi.

Meskipun demikian, minat terhadap teknologi baru telah menimbulkan peningkatan dramatis dalam penanaman modal yang mengandung risiko, dan sebagian besar telah digunakan meningkatkan pengembangan produksi baru. Kegiatan teknologi tinggi khususnya dalam industri informasi dan komunikasi tampaknya memakan investasi paling besar. Mungkin sebagian di antaranya dapat menghasilkan inovasi-inovasi besar yang akan merangsang permintaan dan mengantarkan ke periode pertumbuhan pesat dan pengangguran yang rendah.

Bahkan dalam keadaan paling buruk sekalipun di mana keluaran tidak lagi bertambah, dan masukan tenaga kerja menurun, kemajuan teknologi masih memiliki potensi untuk memperbaiki hidup banyak orang. Jika hal tersebut tidak berhasil diwujudkan, kemungkinan ada masalah pembagian pendapatan dan bukannya persoalan perubahan teknologi itu sendiri. Misalnya, kemajuan teknologi memungkinkan produksi barang dan jasa yang sama dengan pengurangan jumlah jam kerja, oleh sebab itu banyak orang pasti juga setuju. Jika jumlah keluaran tidak berubah, setiap orang akan dapat mempertahankan standar konsumsi yang sama tetapi dengan jam kerja yang lebih singkat sehingga mereka punya lebih banyak waktu luang, misalnya untuk rekreasi. Jika pengurangan masukan tenaga kerja berupa pengurangan kesempatan kerja terjadi pada satu kelompok angkatan kerja, sedangkan jumlah kerja seminggunya adalah sama, serta pendapatan yang lebih tinggi bagi kelompok-kelompok lainnya, maka perubahan ini tidaklah adil. Walaupun demikian, melalui mekanisme seperti misalnya pembagian kerja atau pembagian pendapatan akan dapat diatasi situasi ketidakadilan tersebut, sehingga setiap orang dapat mengenyam hasilnya. Sejarah masa lampau tidak mendukung pandangan negatif terhadap kemajuan teknologi, tidak pula memberi alasan kuat untuk mempercayai bahwa hal ini mungkin terjadi di masa depan.

# ANALISA

## 1978—1984

Nomor-nomor Tahun 1978 s/d 1983 @ Rp 500,00

- 1/1978: PERSPEKTIF 1978 (habis)
- 2/1978: VIETNAM-KAMBOJA, SELAT MALAKA DAN MASALAH RASIAL (habis)
- 3/1978: PANCASILA ARTI DAN PENERAPANNYA (habis)
- 4/1978: DINAMIKA HUBUNGAN INTERNASIONAL (habis)
- 5/1978: KEBUDAYAAN DAN PENDIDIKAN
- 6/1978: STRATEGI GLOBAL DAN ASIA TENGGARA
- 7/1978: BEBERAPA SEGI PEMBANGUNAN NASIONAL
- 8/1978: BERBAGAI MASALAH DALAM NEGERI
- 9/1978: NEGARA-NEGARA ASEAN
- 10/1978: SUMPAH PEMUDA DAN PERSATUAN INDONESIA
- 11/1978: PERSAINGAN TIMUR-BARAT
- 12/1978: PEMBINAAN GENERASI MUDA

- 1/1978: PEREBUTAN PENGARUH GLOBAL
- 2/1979: BEBERAPA MASALAH PEMBANGUNAN (habis)
- 3/1979: TIMUR TENGAH DALAM SOROTAN
- 4/1979: PERATAAN PENDAPATAN
- 5/1979: FOKUS ATAS AFRIKA
- 6/1979: PERJUANGAN DUNIA BARU
- 7/1979: PERANG MELAWAN KEMISKINAN (habis)
- B/1979: ASIA TENGGARA BERGOLAK
- 9/1979: STRATEGI PEMBANGUNAN DITINJAU KEMBALI
- 10/1979: MENANJAKNYA DAN PROSPEK KAWASAN PERSIFIK
- 11/1979: MENUJU PEMBAHARUAN PENDIDIKAN NASIONAL
- 12/1979: AKTUALITAS INTERNASIONAL

- 1/1980: BERBAGAI MASALAH EKONOMI INTERNASIONAL
- 2/1980: PEDESAAN FOKUS PEMBANGUNAN (habis)
- 3/1980: KAWASAN TELUK ARAB-PARSI DALAM PEREBUTAN
- 4/1980: MENGAMANKAN SUPLAI ENERGI
- 5/1980: KAWASAN SAMUDRA HINDIA FOKUS KETEGANGAN
- 6/1980: BERBAGAI MASALAH DALAM NEGERI
- 7/1980: JEPANG DALAM DUNIA YANG BERUBAH
- B/1980: PERJUANGAN KEADILAN SOSIAL
- 9/1980: ASIA TENGGARA DALAM SOROTAN
- 10/1980: PENDIDIKAN DAN MASYARAKAT
- 11/1980: PERKEMBANGAN DI AFRIKA
- 12/1980: WANITA, HAKIKAT DAN PANGGILANNYA

- 1/1981: BERBAGAI MASALAH NASIONAL
- 2/1981: AKTUALITAS INTERNASIONAL
- 3/1981: PEMBANGUNAN PEDESAAN (habis)
- 4/1981: RRC, CALON RAKSASA DUNIA (habis)
- 5/1981: ORIENTASI PEMBANGUNAN NASIONAL
- 6/1981: TIMUR TENGAH PUSARAN STRATEGIS
- 7/1981: SEGI-SEGI PEMBANGUNAN EKONOMI
- B/1981: PERKEMBANGAN DI ASIA TENGGARA
- 9/1981: MENUJU MASYARAKAT ADIL DAN MAKMUR
- 10/1981: ASIA-PASIFIK DASAWARSA 1980-AN
- 11/1981: PENDIDIKAN DAN KOMUNIKASI
- 12/1981: PERTARUNGAN TIMUR-BARAT

- 1/1982: PERSPEKTIF EKONOMI
- 2/1982: FOKUS ASIA TENGGARA
- 3/1982: DEMOKRASI SOSIAL
- 4/1982: AKTUALITAS INTERNASIONAL
- 5/1982: INDUSTRIALISASI DAN PEMBANGUNAN NASIONAL
- 6/1982: HUBUNGAN UTARA-SELATAN
- 7/1982: PEMERATAAN KESEJAHTERAAN
- B/1982: PERSPEKTIF ASIA-PASIFIK
- 9/1982: MASALAH-MASALAH PEMBANGUNAN
- 10/1982: PEREBUTAN PENGARUH GLOBAL
- 11/1982: GARIS-GARIS BESAR PEMBANGUNAN PEDA SAAN
- 12/1982: FOKUS KAWASAN SAMUDRA HINDIA
- 1/1983: SOSIALISASI
- 2/1983: AKTUALITAS INTERNASIONAL
- 3/1983: PEMBANGUNAN POLITIK
- 4/1983: DINAMIKA ASIA-PASIFIK
- 5/1983: BUNGA RAMPAI PEMBANGUNAN
- 6/1983: PERKEMBANGAN DI ASIA SELATAN DAN BARAT
- 7/1983: MENGGALAKKAN PARTISIPASI EKONOMI
- B/1983: ASIA TENGGARA DAN DUNIA
- 9/1983: DINAMIKA INTERNASIONAL
- 10/1983: KEMANUSIAAN YANG ADIL DAN BERADAB
- 11/1983: MENUJU STRATEGI ENERGI
- 12/1983: UNI SOVIET DAN RRC

Nomor-nomor Tahun 1984 dan seterusnya @ Rp 750,00

- 1/1984: MELAKSANAKAN PANCASILA
- 2/1984: KERJASAMA EKONOMI PASIFIK
- 3/1984: PERSPEKTIF PELITA IV
- 4/1984: MASALAH KAMPUCHEA DAN INDONESIA-VIETNAM
- 5/1984: PENDIDIKAN DAN BEBERAPA TANTANGANNYA
- 6/1984: JEPANG DALAM MASA TRANSISI
- 7/1984: DAMPAK HUBUNGAN TIMUR-BARAT DI BEBERAPA KAWASAN
- B/1984: MEMBANGUN DEMOKRASI
- 9/1984: PEMBAURAN DAN TANTANGANNYA
- 10/1984: MEMBANGUN PEDESAAN
- 11/1984: NASIONALISME DAN PEMBENTUKAN BANGSA
- 12/1984: INDONESIA MEMPERLUAS CAKRAWALA

Jilid ANALISA

ANALISA 1979 Rp 9.000,00	ANALISA 1982 Rp 9.000,00
ANALISA 1980 Rp 9.000,00	ANALISA 1983 Rp 9.000,00
ANALISA 1981 Rp 9.000,00	ANALISA 1984 Rp 11.000,00

Pesanan per pos tambah ongkos kirim ± 15% (minimal Rp 200,00) ke Biro Publikasi CSIS.



Penerbitan-penerbitan tersebut di atas dapat diperoleh di Toko-toko Buku, atau langsung pada: **BIRO PUBLIKASI — CSIS**

## BIRO PUBLIKASI — CSIS

# CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta 10160, Telepon 356532 s/d 356535

Untuk menunjang kegiatan pengkajian, CSIS juga menyediakan PERPUSTAKAAN dan CLIPPINGS yang terbuka untuk pencinta pengetahuan, analis dan peneliti dengan koleksi yang eksklusif, penyediaan data yang lengkap dan informasi yang cepat. Untuk keperluan tersebut hubungilah:

PERPUSTAKAAN dan BIRO INFORMASI DAN DATA — CSIS  
Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta 10160, Telepon 356532 - 35

Untuk menunjang kegiatan studi mahasiswa, para peneliti maupun lembaga-lembaga universitas, instansi-instansi pemerintah dan umum, CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) menyediakan penerbitan berupa buku-buku dan terbitan berkala:

## BUKU-BUKU

*Berbagai buku baik dalam bahasa Indonesia maupun bahasa Inggeris, hasil penulisan staf CSIS mengenai strategi, ekonomi, ideologi, politik, hubungan internasional, pembangunan, hankam, sosial budaya dan lain-lain.*

## ANALISA

*Majalah bulanan, menyajikan beberapa analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh staf CSIS maupun dari luar CSIS. Harga per eks Rp 750,— langganan setahun (12 nomor) Rp 9.000,— sudah termasuk ongkos kirim, untuk Mahasiswa Rp 6.750,—*

## THE INDONESIAN QUARTERLY

*Majalah triwulanan berbahasa Inggeris, memuat karangan-karangan hasil pemikiran, penelitian, analisa dan penilaian yang bersangkut-paut dengan masalah-masalah aktual Indonesia di forum nasional maupun internasional. Harga per eks Rp 1.000,—, langganan setahun (4 nomor) Rp 4.000,—, untuk Mahasiswa Rp 3.200,—*

## DOKUMENTASI

*Kumpulan clipping berbagai surat kabar/bulletin secara sistematis mengenai masalah-masalah tertentu.*